La réorganisation municipale

Changer les façons de faire, pour mieux servir les citoyens

Québec

105-01784/

LA RÉORGANISATION MUNICIPALE

CHANGER LES FAÇONS DE FAIRE, POUR MIEUX SERVIR LES CITOYENS

Dépôt légal – Bibliothèque nationale
du Québec, 2000
ISBN 2-550-35400-1
Gouvernement du Québec, 2000

Chacun porte son âge
Sa pierre et ses outils,
Pour bâtir son village
Sa ville et son pays.

Gilles Vigneault

(extrait de *Chacun porte son âge*, tiré de l'album
«C'est ainsi que j'arrive à toi», aux Éditions le vent qui vire)

TABLE DES MATIÈRES

Page

MOT DE LA MINISTRE ..... **IX**

PARTIE I : L'ORGANISATION MUNICIPALE ACTUELLE **11**

CHAPITRE 1 : DESCRIPTION DU SECTEUR MUNICIPAL ET DE SON CONTEXTE **13**

1.1. Les institutions municipales 13

1.2. Le contexte sociodémographique 15

CHAPITRE 2 : LA PROBLÉMATIQUE GÉNÉRALE DE L'ORGANISATION DU SECTEUR MUNICIPAL **19**

2.1. La fragmentation des municipalités locales 19

2.2. Les limites de la collaboration intermunicipale 20

2.3. Des subventions qui font obstacle aux regroupements 21

CHAPITRE 3 : LA PROBLÉMATIQUE DU MILIEU RURAL ET LA POLITIQUE DE LA RURALITÉ **25**

3.1. La place du monde rural dans la société québécoise 25

3.2. La politique de la ruralité 25

CHAPITRE 4 : LA PROBLÉMATIQUE DES TRENTE ET UNE AGGLOMÉRATIONS URBAINES DU QUÉBEC **27**

4.1. L'importance des agglomérations urbaines du Québec pour son développement 27

4.2. Les problèmes vécus par les agglomérations urbaines 27

4.2.1. L'étalement urbain et ses conséquences *28*

4.2.2. La fragmentation municipale dans les agglomérations et ses effets *29*

4.2.3. La nécessité de constituer des pôles socio-économiques forts *33*

4.3. Le cas des agglomérations de Chicoutimi-Jonquière, de Sherbrooke et de Trois-Rivières 34

CHAPITRE 5 : LES PROBLÉMATIQUES PARTICULIÈRES DE LA MÉTROPOLE, DE L'AGGLOMÉRATION DE QUÉBEC ET DE L'AGGLOMÉRATION DE L'OUTAOUAIS 37

5.1. La métropole 37

5.2. L'agglomération de Québec 42

5.3. L'agglomération de l'Outaouais 47

PARTIE II : LA RÉORGANISATION DU SECTEUR MUNICIPAL **53**

CHAPITRE 6 : LES OBJECTIFS D'UNE RÉORGANISATION MUNICIPALE 55

6.1. Une vision commune du devenir des collectivités 55

6.2. Une prise en considération des objectifs gouvernementaux en matière de développement durable et d'aménagement 55

6.3. Un secteur municipal plus efficace permettant un allégement et une meilleure répartition du fardeau fiscal 57

CHAPITRE 7 : LE REGROUPEMENT DES MUNICIPALITÉS LOCALES 59

7.1. Les regroupements en tant que solution aux problèmes de l'organisation municipale 59

7.2. Les expériences vécues à l'extérieur du Québec 60

7.3. Des comités d'élus pour proposer des regroupements dans les agglomérations de Québec, de Montréal et de l'Outaouais 64

7.4. Un nouveau rôle pour la Commission municipale et des pouvoirs habilitants pour le gouvernement en matière de regroupements municipaux 65

7.5. La modification du programme de péréquation pour éviter qu'il ne fasse obstacle aux regroupements 67

7.6. L'ajustement du cadre des relations de travail 67

CHAPITRE 8 : LE RENFORCEMENT DES AGGLOMÉRATIONS URBAINES ET DES MRC 71

8.1. La nécessité d'un renforcement du palier supramunicipal 71

8.2. Les expériences vécues à l'extérieur du Québec 73

8.3. La mise en place de communautés métropolitaines dans les agglomérations de Québec, de Montréal et de l'Outaouais 76

8.3.1. Le territoire des communautés métropolitaines 77

8.3.2. Les compétences des communautés métropolitaines 79

8.3.3. La désignation des dirigeants des communautés métropolitaines 89

8.3.4. Les structures des communautés métropolitaines 92
8.3.5. Le financement des communautés métropolitaines 93
8.3.6. La démarche de mise en place des communautés métropolitaines 94
8.4. La révision des compétences des municipalités régionales de comté (MRC) 95
8.4.1. Les MRC situées hors du territoire des communautés métropolitaines 96
8.4.2. Les MRC situées sur le territoire des communautés métropolitaines 99

CONCLUSION **101**

ANNEXES **105**

ANNEXE 1 : L'ÉCHÉANCIER DE LA RÉORGANISATION MUNICIPALE **107**

ANNEXE 2 : LES 44 MRC NE COMPRENANT PAS D'AGGLOMÉRATION DE RECENSEMENT SUR LEUR TERRITOIRE **109**

ANNEXE 3 : LES 25 MRC COMPRENANT UNE AGGLOMÉRATION DE RECENSEMENT SUR LEUR TERRITOIRE **111**

ANNEXE 4 : LES MRC DONT LES MUNICIPALITÉS SONT COMPRISES EN TOUT OU EN PARTIE DANS LES RÉGIONS MÉTROPOLITAINES DE RECENSEMENT (RMR) DE CHICOUTIMI-JONQUIÈRE, DE SHERBROOKE ET DE TROIS-RIVIÈRES **113**

ANNEXE 5 : LE TERRITOIRE DES COMMUNAUTÉS MÉTROPOLITAINES **115**

ANNEXE 6 : LES COMMUNAUTÉS MÉTROPOLITAINES DE QUÉBEC, DE MONTRÉAL ET DE L'OUTAOUAIS **127**

ANNEXE 7 : TRANSFERTS DIRECTS ET INDIRECTS ET AIDE IMPLICITE AUX MUNICIPALITÉS LOCALES (ANNÉE FINANCIÈRE 1999) **129**

ANNEXE 8 : PERSPECTIVES DÉMOGRAPHIQUES DES RÉGIONS MÉTROPOLITAINES DE RECENSEMENT (RMR) 1996-2026 ..... **131**

CARTE DU TERRITOIRE DE LA COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL

CARTE DU TERRITOIRE DE LA COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE QUÉBEC

CARTE DU TERRITOIRE DE LA COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE L'OUTAOUAIS

MOT DE LA MINISTRE

Le temps est venu d'apporter les changements nécessaires en matière d'organisation municipale au Québec. Remettre encore à plus tard ce que nous avons déjà trop tardé à entreprendre serait une grave erreur. Il est révélateur que le secteur municipal pourtant appelé, ici comme ailleurs, à être au cœur du développement social, économique et culturel soit aujourd'hui organisé presque exactement comme il y a cinquante ans.

Le statu quo n'est plus acceptable. Il faut s'engager dans la voie du renforcement des pôles urbains sur tout le territoire du Québec. C'est une des clés incontournable de la création de la richesse et une condition de notre prospérité collective.

Bien sûr, la manière d'y arriver devra différer selon les réalités du terrain. Il ne peut y avoir de mur à mur dans la façon de faire même si l'objectif commun est de mieux préparer nos institutions locales à faire face aux enjeux d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement, de développement économique, d'équité fiscale et d'équité sociale.

Le présent document contient les orientations gouvernementales pour le renouvellement de la gouverne municipale selon deux volets, soit celui du regroupement des municipalités locales et celui du renforcement des municipalités régionales de comté et des agglomérations urbaines, ce dernier comportant notamment la mise en place de communautés métropolitaines dans les agglomérations de Montréal, de Québec et de l'Outaouais.

Les propositions gouvernementales se traduiront par le dépôt prochain de projets de loi. Cependant, la discussion se poursuivra à propos de ces propositions, particulièrement au sein des comités d'élus municipaux constitués dans les agglomérations de Montréal, de Québec et de l'Outaouais.

Une bonne partie du progrès du Québec, pour les années à venir, dépend de notre capacité à instaurer de la solidarité dans la gouverne municipale.

Vous pouvez compter sur mon engagement pour y arriver.

La ministre d'État aux Affaires municipales
et à la Métropole,

Louise Harel

PARTIE I :

L'ORGANISATION MUNICIPALE ACTUELLE

CHAPITRE 1 : DESCRIPTION DU SECTEUR MUNICIPAL ET DE SON CONTEXTE

1.1. Les institutions municipales

Il existait au Québec, le 25 mars 2000, 1 306 municipalités locales, abstraction faite des territoires non organisés, des villages nordiques relevant de l'administration régionale Kativik et des réserves autochtones. Près de 85 % des municipalités, dans lesquelles vit 21 % de la population, ont moins de 5 000 habitants et 848 d'entre elles ont même moins de 2000 habitants, comme l'illustre le tableau qui suit.

Nombre de municipalités locales par taille de population, 2000

Taille de population	Nombre de municipalités	Nombre d'habitants
Moins de 1 000	552	315 029
1 000 à 1 999	296	421 988
2 000 à 4 999	251	780 360
5 000 à 9 999	82	568 166
10 000 à 24 999	76	1 200 719
25 000 à 49 999	28	985 773
50 000 à 99 999	16	1 083 551
100 000 et plus	5	1 742 712
TOTAL	**1 306**	**7 098 298**

Source: Compilation du ministère des Affaires municipales et de la Métropole à partir des données de la population selon le recensement de 1996 et en tenant compte des regroupements de municipalités approuvés par décret jusqu'au 25 mars 2000.

De plus, 92 de ces municipalités, dont 14 sur l'île de Montréal, se sont vu reconnaître un statut d'exception en vertu de l'article 29.1 de la Charte de la langue française, parce que leur population, lors de cette reconnaissance, comprenait une majorité de personnes dont la langue parlée à la maison était une langue autre que le français.

Outre les municipalités locales, le secteur municipal québécois comporte un palier supramunicipal. Ce palier comprend trois communautés urbaines, à savoir la Communauté urbaine de Montréal (CUM) et la Communauté urbaine de Québec (CUQ), créées le 1er janvier 1970, de même que la Communauté urbaine de l'Outaouais (CUO), qui a remplacé en 1991, sur une partie de son territoire, la Communauté régionale de l'Outaouais, créée en 1970. Le palier supramunicipal comprend également les 96 municipalités régionales de comté (MRC), instaurées en 1979 afin de remplacer les anciennes corporations de comté, dont la compétence excluait jusque-là le territoire des municipalités régies par la Loi sur les cités et villes.

Il existe aussi au Québec divers types d'organismes paramunicipaux. Il s'agit des régies intermunicipales de services, au nombre de 130, des organismes de transport (organismes publics de transport, corporations intermunicipales de transport et organismes municipaux et intermunicipaux de transport), au nombre de 26, des offices municipaux d'habitation (OMH), au nombre de 645, et des sociétés paramunicipales, au nombre de 30. S'ajoutent les organismes municipaux à but non lucratif voués, par exemple, à la conservation du patrimoine naturel ou culturel. Enfin, les instances municipales ont conclu plusieurs centaines d'ententes de fourniture de services et de délégation de compétence.

Les municipalités locales sont dirigées par des conseils élus au suffrage universel, tandis que les MRC et les communautés urbaines, de même que les régies intermunicipales, le sont par des conseils formés des maires et de conseillers des municipalités membres. Seules les municipalités locales ont un pouvoir de taxation. Ce sont donc elles qui sont responsables de pourvoir par des quote-parts aux besoins financiers des MRC, et des communautés urbaines et des régies intermunicipales, lesquelles ont toutefois le pouvoir d'imposer une tarification de leurs services. Les municipalités défraient aussi les coûts des ententes intermunicipales.

1.2. Le contexte sociodémographique

Les projections démographiques publiées en février 1999 par le Bureau de la Statistique du Québec laissent prévoir pour le prochain demi-siècle, selon le scénario moyen, une relative stabilité de la population du Québec, soit une augmentation totale de 7,3 % entre 1996 et 2026, puis une décroissance de 6,5 % de 2026 à 2051. On anticipe également un vieillissement rapide de la population. De 1996 à 2051, on prévoit que la proportion des personnes de 65 ans et plus sera passée de 12 % à 29 %, alors que celle des 14 ans et moins aura diminué de 19 % à 13 %. D'autres tendances touchent également notre société, par exemple la réduction de la taille des ménages, l'accroissement du nombre de personnes vivant seules et la diminution du nombre de ménages susceptibles d'acquérir une première maison.

Le renouvellement de la population québécoise se fait désormais, pour une large part, par l'arrivée de nouveaux immigrants, dont l'installation est concentrée dans la région de Montréal. La composition linguistique de la population change, surtout sur l'île de Montréal. Selon le recensement de 1996, la proportion des personnes dont la langue d'usage, c'est-à-dire la langue parlée à la maison, était le français s'établissait à 83 % pour l'ensemble du Québec, alors que, sur l'île de Montréal, cette proportion était de 55,6 %, comparativement à 25,6 % pour l'anglais et 18,8 % pour les autres langues. Selon une étude soumise en 1999 par l'Institut national de la recherche scientifique (INRS) au Conseil de la langue française, on prévoit que la proportion des personnes sur l'île de Montréal dont le français est la langue parlée à la maison passera à 49,7 % en 2021. Cette proportion serait de 67,1 % pour l'ensemble de la grande région métropolitaine de Montréal.

Par ailleurs, on observe un déplacement important de la population sur le territoire. Le premier des phénomènes en cause est l'urbanisation, qui se traduit par l'importance croissante des agglomérations urbaines, réalité socio-économique déterminante qui vient remettre en question le découpage institutionnel du secteur municipal. Cette notion d'agglomération renvoie aux concepts de région métropolitaine de recensement (RMR) et d'agglomération de recensement (AR) utilisés par Statistique Canada et correspondant à une notion largement répandue dans les pays occidentaux. Ainsi, une municipalité est comprise dans une RMR ou une AR si sa densité

de population est d'au moins 400 habitants au kilomètre carré (elle fait alors partie du noyau urbain de l'agglomération), ou encore si au moins 50 % de sa population en emploi travaille dans le noyau urbain, ou si au moins 25 % de la population qui travaille chez elle provient du noyau urbain, ou enfin si elle est enclavée entre des municipalités qui satisfont aux critères précédents. On parlera de région métropolitaine de recensement (RMR) si le noyau urbain comprend au moins 100 000 habitants et d'agglomération de recensement (AR) s'il en comprend entre 10 000 et 99 999. On retrouve au Québec 6 RMR et 24 AR officiellement dénombrées par Statistique Canada, auxquelles il faut ajouter l'agglomération de Saint-Jérôme, en raison de son statut de centre de services de la région des Laurentides. Le tableau en page suivante présente les 31 agglomérations urbaines du Québec :

Les agglomérations urbaines du Québec

RÉGIONS MÉTROPOLITAINES DE RECENSEMENT (RMR)		Population (1996)	Municipalités (2000)
1	Montréal	3 269 977	104
2	Québec	671 519	43
3	Outaouais	247 072	10
4	Chicoutimi-Jonquière	160 454	10
5	Sherbrooke	149 569	15
6	Trois-Rivières	139 809	9
	Sous-total (RMR)	**4 638 400**	**191**
AGGLOMÉRATIONS DE RECENSEMENT (AR)		**Population (1996)**	**Municipalités (2000)**
1	Saint-Jean-sur-Richelieu	76 461	5
2	Drummondville	65 119	6
3	Shawinigan	59 851	9
4	Granby	58 872	3
5	Saint-Jérôme	56 533	4
6	Saint-Hyacinthe	50 027	5
7	Rimouski	48 104	8
8	Sorel	43 009	4
9	Victoriaville	40 438	2
10	Salaberry-de-Valleyfield	39 563	3
11	Rouyn-Noranda	39 096	7
12	Joliette	34 391	3
13	Val-d'Or	32 648	5
14	Baie-Comeau	31 795	5
15	Alma	30 383	2
16	Thetford-Mines	27 760	5
17	Saint-Georges	26 584	4
18	Sept-Îles	26 121	2
19	Rivière-du-Loup	22 378	3
20	Magog	21 334	3
21	Matane	17 118	5
22	Dolbeau-Mistassini	15 214	1
23	La Tuque	13 165	3
24	Cowansville	12 051	1
25	Lachute	11 493	1
	Sous-total (AR)	**899 508**	**99**
	TOTAL (RMR ET AR)	**5 537 908**	**290**

Sources : Compilation à partir des données de la population selon le recensement de 1996, en tenant compte des regroupements de municipalités approuvés par décret jusqu'au 25 mars 2000.

Notes : Les données sur la RMR de Montréal ont été ajustées pour exclure la réserve de Kahnawake (6 198 habitants) et l'agglomération de Saint-Jérôme (4 municipalités et 56 533 habitants). Celle-ci constituait, jusqu'en 1996, une agglomération de recensement distincte et est traitée comme telle dans le présent tableau. Les données sur la RMR de Shebrooke ont été ajustées pour inclure la population de Compton (2185 habitants) en raison de sa fusion avec Compton Station. Des tableaux apparaissant en annexe comparent le territoire des MRC avec celui des agglomérations.

Ces 31 agglomérations urbaines comprennent 290 des 1 306 municipalités locales que compte le Québec. On y retrouve 78 % de la population, 85 % de l'emploi et 82 % du produit intérieur brut, tandis que plus de 90 % des permis de construction, en termes de valeur des travaux, y sont accordés. Les projections démographiques régionales publiées en février 2000 par l'Institut de la Statistique du Québec (voir l'annexe 8) prévoient d'ailleurs que la croissance de la population québécoise entre 1996 et 2026 sera entièrement concentrée dans les régions métropolitaines de recensement (RMR), qui comprennent déjà 66 % de la population actuelle du Québec, avec cependant un ralentissement marqué comparativement à la croissance observée au cours de la période 1986-1996.

Les agglomérations urbaines jouent un rôle de plus en plus important dans la capacité d'une société à développer sa culture, à intégrer les nouveaux arrivants et à s'insérer dans la nouvelle économie mondiale. Il importe qu'elles y soient aidées par une gouverne municipale adéquate permettant d'assurer le développement économique, social et culturel, ainsi qu'une meilleure équité fiscale, d'autant plus que le secteur municipal est fortement sollicité pour participer davantage à la création d'emplois en créant des conditions propices au développement économique.

CHAPITRE 2 : LA PROBLÉMATIQUE GÉNÉRALE DE L'ORGANISATION DU SECTEUR MUNICIPAL

2.1. La fragmentation des municipalités locales

Le découpage municipal est caractérisé au Québec par un grand nombre de municipalités locales, soit 1 306. Eu égard à sa population d'un peu plus de sept millions d'habitants, le Québec compte plus de municipalités que les provinces et les États voisins, et en particulier que l'Ontario, où l'on n'en retrouvait que 537 en janvier 2000 pour 11,5 millions d'habitants. La situation québécoise a assez peu changé au cours des dernières décennies, comme l'illustre le tableau qui suit :

MUNICIPALITÉS	1971	2000
- de moins de 1 000 habitants	698 (51 %)	552 (42 %)
- de moins de 5 000 habitants	1 450 (91 %)	1 099 (84 %)
Total	**1 596**	**1 306**

En mai 1996, le ministre des Affaires municipales rendait publique la Politique de consolidation des communautés locales. Le volet 1 de cette politique, qui touchait les ensembles village-paroisse et les communautés naturelles de moins de 10 000 habitants, a été le premier à être mis en œuvre. L'application ne s'est pas faite au rythme espéré. Jusqu'au 25 mars 2000, seulement 162 des 407 municipalités visées se sont regroupées sur la base des unités de regroupement prévues par la politique, alors que 19 autres ont publié une demande commune de regroupement.

La faible taille des municipalités est parfois présentée comme un avantage en ce qui a trait à l'exercice de la démocratie, parce qu'elle permet une administration plus proche des citoyens. Toutefois, dans la mesure où la fragmentation des municipalités conduit à une faible emprise de celles-ci sur les enjeux importants qui transcendent leurs territoires, comme l'aménagement, l'environnement, le transport en commun et le développement économique, cela risque plutôt de réduire l'intérêt des citoyens à participer à la vie municipale.

La fragmentation des municipalités comporte divers désavantages, tels que l'absence de vision d'ensemble, une coordination déficiente, une difficulté à prendre en charge les enjeux excédant un territoire restreint, une concurrence stérile nuisant au développement économique, des dédoublements de services et une surabondance de structures entraînant des coûts additionnels pour les contribuables. L'organisation actuelle du secteur municipal pose d'importantes limites à sa capacité d'offrir des services de qualité et d'en répartir équitablement la facture. Sa fragmentation est peu propice à l'exercice de ses responsabilités actuelles et à la prise en charge de responsabilités nouvelles.

Sur le plan de l'équité enfin, la fragmentation municipale favorise la multiplication des effets de débordement, c'est-à-dire des situations où une municipalité doit assumer seule le coût de services qui bénéficient à ses voisines. Cela se traduit par des disparités fiscales inéquitables.

2.2. Les limites de la collaboration intermunicipale

Le recours à diverses formules de mise en commun volontaire des services constitue une façon de pallier le problème du morcellement des municipalités locales, et celles-ci y ont recours assez fréquemment. Elles le feraient encore davantage si la facturation du coût des ententes n'était pas assujettie aux taxes de vente. Toutefois, les mécanismes volontaires de collaboration intermunicipale présentent des inconvénients. Les mises en commun sont temporaires et il s'avère souvent difficile de convenir du partage des coûts. De même, la multiplication des régies et des ententes peut entraîner une lourdeur de gestion accrue, une transparence moindre des décisions et une réduction de l'imputabilité face aux citoyens.

Les MRC ont fourni un cadre territorial plus large pour la planification de l'aménagement du territoire et un lieu pour la mise en commun des services. Cependant, la façon dont elles exercent leurs responsabilités ne conduit pas toujours à l'émergence de l'esprit régional qui devrait aller de pair avec le caractère de certains des enjeux. Malgré les amendements législatifs récents visant à faciliter la prise en charge de responsabilités par les MRC, le droit de retrait des municipalités locales fait en sorte que cette prise en charge conserve souvent un caractère temporaire.

Les communautés urbaines ont elles aussi joué un rôle très utile, notamment en permettant la gestion régionale d'activités comme l'épuration des eaux et le transport en commun. Toutefois, elles ont vieilli et leur territoire est maintenant trop restreint, car il ne comprend qu'une partie des agglomérations urbaines où elles se trouvent.

2.3. Des subventions qui font obstacle aux regroupements

Il faut faire une distinction entre les cas d'éloignement, soit les municipalités éloignées les unes des autres en raison de l'étendue du territoire québécois, et les cas d'étalement, à savoir les situations où l'on a affaire à des municipalités situées dans une agglomération ou faisant partie d'une même communauté naturelle, et pour lesquelles un regroupement avec la ville-centre ou avec leurs voisines serait bénéfique. Or, la taille de la population des municipalités est un critère déterminant dans le cas de plusieurs des programmes d'aide gouvernementaux. Ceux-ci avantagent de façon marquée les municipalités de petite taille, sans faire de distinction entre les cas d'éloignement et les cas d'étalement.

Les subventions directes reçues du gouvernement représentent en effet 230 $ par habitant pour les municipalités locales de moins de 1 000 habitants, soit 25 % de leur budget, alors qu'elles ne représentent que 35 $ par habitant, ou 3 % de leur budget, pour celles de 5 000 habitants et plus. Lorsqu'on ajoute à ces sommes l'aide indirecte versée par le biais des MRC et des communautés urbaines, on observe peu d'effet sur le niveau de l'aide dont bénéficient les municipalités locales de moins de 10 000 habitants, mais on constate une aide plus élevée pour les grandes municipalités, en particulier celles de plus de 100 000 habitants. Le niveau d'aide dont celles-ci

bénéficient passe alors à 196 $ par habitant, principalement à cause de l'aide gouvernementale au transport en commun et à l'assainissement des eaux. Par ailleurs, le gouvernement fournit certains services aux petites municipalités sans leur en facturer la totalité du coût, par exemple la voirie régionale, qui est assurée entièrement par le ministère des Transports, le service de la dette découlant de la construction de la plupart des stations municipales d'épuration des eaux, ou les services policiers de base assurés par la Sûreté du Québec, qui ne sont facturés en moyenne qu'à 50 % de leur coût. Cela constitue des subventions implicites aux municipalités qui en bénéficient.

Quand on totalise toutes ces aides directes, indirectes et implicites, on constate qu'elles correspondent en moyenne à plus de 55 % du budget des municipalités de moins de 1 000 habitants et à plus du tiers de celui des municipalités de moins de 5 000 habitants. Par contre, elles ne correspondent qu'à 11 % du budget des municipalités de 5 000 habitants et plus (voir l'annexe 7). Il n'est donc pas surprenant que des municipalités de petite taille hésitent à se regrouper avec une municipalité voisine, surtout si cela a pour effet de leur faire dépasser le seuil névralgique des 5 000 habitants et d'affecter conséquemment le niveau de l'aide gouvernementale.

Parmi les programmes qui contribuent à décourager les fusions, on note la péréquation. Ce programme, doté d'une enveloppe de 36 millions de dollars, est fortement ciblé vers les municipalités de petite taille. Plus de la moitié des municipalités de moins de 5 000 habitants reçoivent en effet de la péréquation, pour un montant représentant près de 90 % des sommes versées, et presque toutes les municipalités de moins de 5 000 habitants dont la richesse foncière se situe sous la médiane en reçoivent. Certaines font parties d'ensembles village-paroisse, mais d'autres sont comprises dans une agglomération urbaine.

Certes, l'existence de subventions plus élevées aux municipalités de petite taille éloignées géographiquement est un corollaire de la nécessaire politique d'occupation du territoire québécois, qui se traduira dans la Politique de la ruralité que s'apprête à rendre publique le ministre des Régions. À l'inverse, cela pose un net problème d'équité dans le cas des

municipalités dont la petite taille résulte de leur refus de se regrouper et dont certaines sont issues de l'étalement urbain.

CHAPITRE 3 : LA PROBLÉMATIQUE DU MILIEU RURAL ET LA POLITIQUE DE LA RURALITÉ

3.1. La place du monde rural dans la société québécoise

La partie du territoire du Québec située au sud de la région du Nord-du-Québec couvre 615 900 kilomètres carrés. De cet espace, 6,3 % est occupé par les 31 agglomérations urbaines de plus de 10 000 habitants, lesquelles regroupaient 78 % de la population du Québec selon le recensement de 1996. Le reste du territoire du Québec, soit 93,7 %, représente ce qu'il est convenu d'appeler le monde rural. Le monde rural ne doit pas être confondu avec le milieu agricole. Bien que l'activité agricole occupe une place importante dans le monde rural, elle s'exerce aussi en milieu urbanisé.

Selon les dernières compilations disponibles (1996), 53,8 % du territoire de la RMR de Montréal est compris dans des zones agricoles établies en vertu de la *Loi sur la protection du territoire agricole* et c'est le cas de 30,1 % du territoire de la Ville de Laval. Sur la partie du territoire du Québec considérée comme rurale, on retrouve par ailleurs une soixantaine de centres de services plus urbanisés, principalement dans les 44 MRC où il n'y a ni région métropolitaine de recensement (RMR), ni agglomération de recensement (AR).

3.2. La politique de la ruralité

Le ministre des Régions s'est vu confier le mandat d'élaborer la première Politique québécoise de la ruralité. Cet exercice a requis la participation d'une vingtaine de ministères et organismes gouvernementaux et s'inscrit dans la continuité de la Politique de soutien au développement local et régional, adoptée par le gouvernement du Québec en 1997. Une première étape a été franchie en octobre dernier, par l'adoption par le Conseil des ministres du Cadre de référence de la Politique de la ruralité intitulé : *Pour une occupation dynamique du territoire rural*. Cette politique doit être rendue publique à l'été 2000.

La ruralité moderne est confrontée à plusieurs défis, qui ont trait à l'occupation du territoire, à l'économie, au développement durable, à la vitalité sociale et culturelle, à l'adaptation gouvernementale aux réalités rurales et à la prise en charge de leur développement par les communautés rurales.

Le gouvernement du Québec, par la Politique de la ruralité, veut indiquer clairement que les milieux ruraux constituent un actif important pour la société québécoise et qu'ils recèlent d'importants potentiels de développement. Ces milieux contribuent de manière originale à l'identité culturelle et à la diversité économique du Québec moderne. La Politique de la ruralité compte maintenir et favoriser l'occupation dynamique de notre territoire commun, en encourageant la pérennité des communautés rurales. Elle compte à cet égard appuyer en particulier les municipalités dévitalisées. Dans cet esprit, elle cherchera entres autres à stimuler la capacité des collectivités locales à se prendre en charge, afin d'assurer le maintien de communautés rurales vivantes et dynamiques sur l'ensemble du territoire québécois. Elle visera enfin, par des interventions gouvernementales plus adaptées à la ruralité, à construire une économie rurale qui correspond aux attentes des populations et qui assure des emplois stables et durables.

Pour répondre aux défis soulevés dans la Politique de la ruralité, le gouvernement entend doter la gouverne municipale d'une capacité d'action renforcée et, dans cette perspective, il faudra consolider les centres de services en milieu rural, procéder à des regroupements de municipalités lorsque pertinent et renforcer les municipalités régionales de comtés (MRC).

Par ailleurs, il faudra s'assurer que l'exercice par les instances municipales de leurs compétences en aménagement assure le maintien de la priorité aux activités agricoles dans les zones reconnues en vertu de la *Loi sur la protection du territoire agricole*.

CHAPITRE 4 : LA PROBLÉMATIQUE DES TRENTE ET UNE AGGLOMÉRATIONS URBAINES DU QUÉBEC

4.1. L'importance des agglomérations urbaines du Québec pour son développement

Comme il a déjà été mentionné, les 31 agglomérations urbaines québécoises dont le noyau urbanisé compte plus de 10 000 habitants regroupent 78 % de la population et 85 % des emplois, tandis que l'activité économique qu'on y retrouve représente 82 % du produit intérieur brut du Québec.

L'importance de ces agglomérations tient à leur rôle dans la structuration du territoire québécois et la mise en relation de ce dernier avec le monde. Non seulement les grandes métropoles tendent de plus en plus à prendre le relais des États en matière de commerce international et de liens culturels, mais les agglomérations de moyenne taille sont également invitées à participer à ce réseau d'échanges. Certaines agglomérations, grandes et moyennes, développent d'ailleurs de plus en plus de liens directs avec des agglomérations à l'étranger. À notre époque de mondialisation des marchés et d'abolition des frontières économiques, la réussite internationale passe de plus en plus par la constitution de pôles urbains à fort pouvoir d'attraction internationale. L'importance de nos agglomérations urbaines ne tient pas seulement au rôle qu'elles jouent à l'intérieur du territoire québécois, mais aussi à leur fonction de plaque tournante des échanges avec le monde. Aussi, le développement futur du Québec sera-t-il à la mesure de la vitalité de son réseau d'agglomérations et de la qualité de la gouverne municipale, qui en constitue un facteur non négligeable.

4.2. Les problèmes vécus par les agglomérations urbaines

Quoique chacune des agglomérations urbaines ait ses particularités, elles partagent toutes des problèmes communs, qui procèdent d'un ensemble de phénomènes qui se renforcent mutuellement : l'étalement urbain, la concentration des problématiques sociales, la détérioration du parc immobilier public et privé, les effets de débordement, les disparités fiscales et la fragmentation de la gouverne municipale.

4.2.1. L'étalement urbain et ses conséquences

La problématique de l'étalement urbain est au cœur des défis que doivent affronter les agglomérations. Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, on a assisté à une croissance démographique importante (le *baby-boom*) et au développement d'un cadre de vie associé à la maison unifamiliale. Les gouvernements ont encouragé cette tendance par des politiques d'accès à la propriété et par la mise en place d'axes routiers et de nouvelles infrastructures publiques. L'exode des citoyens à revenus moyens ou élevés vers les banlieues résidentielles a été suivi par le déplacement de l'activité économique, avec le développement des centres commerciaux dans les banlieues et l'établissement des industries en périphérie, où les terrains sont moins coûteux à l'achat, moins taxés et exigeant moins d'être décontaminés[1].

L'étalement urbain se traduit par tout un ensemble d'inconvénients, non seulement la réduction des superficies cultivables et la pollution accrue découlant des déplacements plus longs, mais aussi les coûts importants entraînés par l'expansion du réseau routier, par l'ajout d'infrastructures nouvelles et par la sous-utilisation des infrastructures existantes. Diverses études faites à l'extérieur du Québec ont documenté ce diagnostic. Ainsi, en 1996, le rapport Golden avait estimé que l'application dans la région torontoise d'un modèle d'aménagement plus concentré aurait permis d'économiser pas moins de 12 milliards de dollars en coûts d'infrastructures sur 25 ans, soit 22 % des investissements prévus. Quoique l'on ne dispose pas d'évaluations aussi précises pour le Québec, certains indices suggèrent des conclusions similaires. Ainsi, le gouvernement du Québec a alloué près de 1,3 milliard de dollars à la construction d'écoles primaires et secondaires depuis 1980, alors que le nombre d'élèves a légèrement diminué, que les superficies excédentaires dans le réseau des commissions scolaires sont d'environ 1,7 million de mètres carrés et que l'on doit fermer des écoles année après année (25 par an en moyenne, entre 1992 et 1997).

---

[1] À titre d'exemple, le prix d'un terrain avec services dans les parcs industriels de la partie est de la CUM se situe entre 30 $ et 45 $ le mètre carré, alors qu'il n'est que de 3,60 $ dans les parcs industriels de la MRC Des Moulins.

Les perspectives démographiques, selon lesquelles on prévoit que la population du Québec sera sensiblement au même niveau en 2051 qu'actuellement, requièrent une attitude prudente quant à l'ajout d'infrastructures et, dans ce contexte, les coûts publics reliés à l'étalement urbain apparaissent difficilement acceptables. Or, l'étalement urbain se poursuit bel et bien dans les agglomérations du Québec. Certains programmes et activités du gouvernement ont encore pour effet d'en subventionner indirectement les coûts. La fragmentation de la gouverne municipale y contribue également, par la planification et la gestion déficientes de l'espace urbain dont elle s'accompagne.

L'étalement urbain a aussi des conséquences sur la qualité de vie dans les zones d'urbanisation plus ancienne et sur l'équité de la répartition du fardeau fiscal local. L'étalement urbain s'est traduit, dans la plupart des agglomérations d'Amérique du Nord comme au Québec, par une migration des citoyens plus favorisés vers les nouveaux développements résidentiels éloignés du centre, creusant ainsi un écart avec les secteurs de plus ancienne urbanisation, soit les villes centrales, mais aussi les municipalités de banlieue adjacentes à celles-ci, qu'on appelle la première couronne. Il s'est ainsi produit un changement de la composition sociale de ces secteurs et la proportion des personnes démunies, des familles monoparentales et des personnes âgées s'y est accrue, en même temps que vieillissaient les infrastructures et le parc résidentiel. La hausse des dépenses à caractère social et de celles reliées à la détérioration des infrastructures urbaines a alourdi le fardeau fiscal dans les secteurs de plus ancienne urbanisation, ce qui a encore accéléré l'exode des citoyens plus favorisés.

4.2.2. La fragmentation municipale dans les agglomérations et ses effets

Les 31 agglomérations urbaines du Québec sont souvent morcelées en un grand nombre de municipalités, dont plusieurs de petite taille. Ainsi, dans la RMR de Québec, qui regroupe 43 municipalités, on en compte 21 qui ont moins de 5 000 habitants. Quant aux 25 agglomérations de recensement (AR), quelque 59 de leurs 99 municipalités ont moins de 5 000 habitants.

Le recours aux ententes intermunicipales est fréquemment utilisé dans les agglomérations pour pallier le problème de la fragmentation. Un relevé, effectué en 1998 dans 26 agglomérations, y a

recensé 565 ententes, couvrant généralement un seul domaine d'activité. Cependant, les ententes, à cause de leur caractère disparate, accroissent souvent la fragmentation plutôt que de la corriger, tandis que leur gestion engendre une lourdeur fréquemment dénoncée, avec une croissance presque géométrique des réunions auxquelles elle oblige les élus municipaux à s'astreindre. Selon un relevé effectué pour la MRC des Chutes-de-la-Chaudière, dans la RMR de Québec, les maires et les conseillers du territoire participent à environ 900 réunions par année, lorsqu'on totalise celles des instances municipales et celles reliées à la gestion des ententes et des régies intermunicipales. Un relevé des nombreuses ententes auxquelles participe la Ville de Sherbrooke indique une problématique similaire.

De plus, il n'y a pas, abstraction faite de l'Agence métropolitaine de transport à Montréal, d'instances décisionnelles qui coïncident avec les grandes agglomérations, malgré la prolifération d'organismes supramunicipaux sur leur territoire. Les communautés urbaines ont cherché à exercer ce rôle, mais leur territoire est trop restreint. Il s'ensuit que les grandes agglomérations urbaines n'ont pas de représentation qui soit à leur mesure et qu'en conséquence, les enjeux les concernant ne sont généralement pas pris en charge adéquatement.

La fragmentation des instances municipales, tant locales que supramunicipales, sur le territoire des agglomérations se traduit par une absence de vision commune et de sentiment d'appartenance, de même que par une prise en charge incomplète des enjeux qui touchent l'agglomération dans son ensemble, en particulier en matière d'aménagement du territoire, de transport en commun, de gestion des matières résiduelles, de logement social et de développement économique. Elle contribue aussi aux effets de débordement et aux disparités fiscales inéquitables qui en découlent.

Les effets de débordement, qu'on associe souvent au phénomène du navettage ou aux équipements régionaux, se définissent comme les situations où une municipalité, la plupart du temps la ville centrale, assume seule les coûts d'équipements ou de services qui bénéficient à l'agglomération dans son ensemble. Il peut s'agir d'équipements récréotouristiques, de l'entretien de routes artérielles (par exemple, le boulevard Pie-IX à Montréal, ou le boulevard Charest à

Québec), d'activités de promotion économique, mais aussi de services qui découlent de la concentration dans les villes centrales de populations moins favorisées.

Le logement social est un bon exemple d'une telle situation. La responsabilité d'assurer un logement convenable aux personnes moins favorisées ne devrait pas se limiter aux villes où l'on retrouve les démunis, mais devrait être partagée équitablement entre toutes les municipalités d'une agglomération. Or, ce n'est pas le cas actuellement. À titre d'exemple, Montréal, où l'on retrouve 36 % des ménages de l'agglomération, regroupe 64 % des logements publics à loyer modique, tandis qu'à Québec, ces proportions s'établissent à 29 % des ménages et à 52 % des logements publics à loyer modique. Dans l'agglomération de Montréal (excluant Saint-Jérôme et les MRC dont seules quelques municipalités font partie de la région métropolitaine), l'office municipal d'habitation de la Ville de Montréal gère 16 916 des 26 372 logements publics à loyer modique de l'agglomération, les 66 autres offices se partagent les 9 456 autres logements publics à loyer modique et 33 municipalités n'en ont aucun. Dans la RMR de Québec, l'office municipal d'habitation de la Ville de Québec gère 3 684 logements publics à loyer modique, les 27 autres offices en gèrent 3 252 et 15 municipalités n'en ont aucun. Dans l'Outaouais, 1 889 des 2 152 logements publics à loyer modique de l'agglomération relèvent de l'office municipal d'habitation de Hull-Gatineau et quatre municipalités n'en ont aucun.

Les effets de débordement se traduisent par des disparités fiscales inéquitables entre les villes d'une même agglomération, principalement au détriment des villes centrales. Cette situation entraîne pour les résidants de ces dernières un fardeau fiscal plus lourd qui ne s'explique pas seulement par les choix des citoyens quant aux services ou par la qualité de la gestion municipale. Cette disparité du fardeau fiscal est d'autant plus inéquitable que les revenus moyens des citoyens des villes centrales sont plus faibles et que ces derniers doivent financer des équipements et des services qui bénéficient à tous. Elle vient encore renforcer le cercle vicieux de l'étalement urbain, en incitant les contribuables les plus mobiles, à savoir les entreprises et les citoyens à revenus moyens ou élevés, à quitter les villes centrales pour déménager dans les municipalités de banlieue où le fardeau fiscal est moindre. Le tableau qui suit démontre que cette situation de disparité fiscale tend à se retrouver quelle que soit la taille de l'agglomération ou de la ville centrale.

Illustration des disparités fiscales entre les villes centrales et leur périphérie

Exemples d'agglomérations	*Population*	Taux de taxation Par 100 $ d'évaluation		Taxes par unité d'habitation Selon le taux global	
		Taux global (1)	Taux composé (2)	En $ (3)	En % du revenu médian (4)
Montréal					
• Montréal	*1 016 376*	2,12	3,09	1 122	4,39 %
• Périphérie	*2 311 288*	1,88	2,22	1 542	3,59 %
Québec					
• Québec	*167 264*	2,63	3,38	1 201	4,45 %
• Périphérie	*504 172*	2,03	2,32	1 384	3,31 %
Sherbrooke					
• Sherbrooke	*76 786*	2,12	2,46	957	3,73 %
• Périphérie	*70 598*	1,66	1,72	1 109	2,76 %
Shawinigan					
• Shawinigan	*18 943*	2,75	3,06	894	4,29 %
• Périphérie	*40 908*	2,01	2,10	1 037	3,41 %
Saint-Hyacinthe					
• Saint-Hyacinthe	*38 981*	2,03	2,27	1 092	3,69 %
• Périphérie	*11 046*	1,23	1,26	979	2,24 %
Sorel					
• Sorel	*23 248*	2,44	2,56	1 168	3,84 %
• Périphérie	*19 762*	1,79	2,07	992	2,58 %
Rouyn-Noranda					
• Rouyn-Noranda	*29 797*	1,87	2,08	1 035	2,99 %
• Périphérie	*9 299*	1,46	1,47	975	2,16 %
Baie-Comeau					
• Baie-Comeau	*25 554*	1,69	2,38	1 188	2,34 %
• Périphérie	*6 241*	2,11	2,17	984	2,43 %
Saint-Georges					
• Saint-Georges	*20 057*	2,18	2,35	1 143	3,59 %
• Périphérie	*6 527*	0,98	0,98	699	1,69 %
Matane					
• Matane	*12 364*	2,66	2,84	1 171	3,91 %
• Périphérie	*4 754*	1,18	1,18	588	1,77 %

Source : Prévisions budgétaires 1999 des municipalités.

Notes :

(1) **Taux global de taxation uniformisé (TGTU) :** recettes de taxes et de tarification perçues par la municipalité (à l'exception des taxes spécifiques imposées au secteur non résidentiel), le tout *divisé* par l'évaluation imposable uniformisée.

(2) **Taux composé de l'ensemble des taxes :** recettes des taxes admissibles au calcul du TGTU, *plus* les taxes et surtaxes sur les immeubles non résidentiels, et les taxes d'affaires sur l'ensemble des valeurs locatives, le tout *divisé* par l'évaluation imposable uniformisée.

(3) **Taxes par unité d'habitation en dollars :** taux global de taxation uniformisé (TGTU) *multiplié* par la valeur uniformisée par logement permanent.

(4) **Taxes par unité d'habitation en pourcentage du revenu médian** : taxes par logement en dollars *divisées* par le revenu médian des ménages (Statistique Canada – Recensement de 1996).

L'examen de ce tableau conduit aux constats suivants :

- les taux de taxes, global ou composé, de la ville centrale sont, à une exception près (Baie-Comeau), toujours plus élevés que ceux de la périphérie;
- mises en rapport avec le revenu moyen, les taxes par logement sont également toujours plus lourdes dans la ville centrale qu'en périphérie, sauf dans le cas de Baie-Comeau.

4.2.3. La nécessité de constituer des pôles socio-économiques forts

La fragmentation municipale dans les agglomérations urbaines conduit aussi à une concurrence inefficiente entre les municipalités, qui cherchent, au moyen de subventions ou de rabais fiscaux, à attirer de nouveaux développements immobiliers. Or, cette concurrence est stérile, car il s'agit d'un jeu à somme nulle, où les gains des uns sont annulés par les pertes des autres, souvent à l'intérieur de la même agglomération. Cela peut même avoir un effet négatif, en contribuant à l'érosion économique des villes centrales.

De plus, l'absence de stratégie cohérente de développement rend difficile à nos agglomérations la tâche de relever le défi de la compétition mondiale. En effet, il y a un lien entre la constitution de pôles socio-économiques forts, aptes à soutenir efficacement la concurrence dans le contexte de la mondialisation des marchés, et l'existence d'une stratégie claire de développement émanant d'une prise de décision à l'échelle des agglomérations. Une telle stratégie, dans le cas de l'agglomération de Montréal, devra miser sur son caractère multipolaire, ainsi que l'a fait le gouvernement par le soutien financier qu'il vient d'accorder pour le développement de la Zone de commerce international de Montréal à Mirabel.

Dans une étude récente intitulée «*La région métropolitaine de Montréal et les métropoles de l'Amérique du Nord : compétitivité et politiques*», l'économiste Pierre-Paul Proulx concluait que les métropoles les plus compétitives sont celles qui se dotent d'un plan stratégique de développement, qui collaborent avec les gouvernements supérieurs, qui ont une forme de gouverne régionale, et qui impliquent le secteur privé dans l'élaboration et l'exécution de leur stratégie de développement. Il ajoutait que, pour assurer la position de la région de Montréal, il

faudrait mettre au point une stratégie qui en ferait une région composée de villes spécialisées dans les créneaux forts déjà bien représentés.

4.3. Le cas des agglomérations de Chicoutimi-Jonquière, de Sherbrooke et de Trois-Rivières

Les régions métropolitaines de recensement (RMR) de Québec, de Montréal, de l'Outaouais, de Chicoutimi-Jonquière, de Sherbrooke et de Trois-Rivières, qui constituent les six principales agglomérations urbaines du Québec, sont particulièrement touchées par la situation décrite dans les pages qui précèdent. Le cas des agglomérations de Québec, de Montréal et de l'Outaouais sera abordé dans le chapitre qui suit.

Selon les perspectives démographiques publiées en février 2000 par l'Institut de la statistique du Québec pour la période 1996-2026, la population totale du Québec connaîtra une très faible croissance et celle-ci sera concentrée dans quelques grandes agglomérations (voir l'annexe 8). Les agglomérations de Chicoutimi-Jonquière, de Sherbrooke et de Trois-Rivières, qui avaient connu une croissance de leur population au cours de la période 1986-1996, devront faire face à une décroissance au cours de la période 1996-2026, dans le cas de Chicoutimi-Jonquière et de Trois-Rivières, et à un ralentissement marqué de la croissance, dans le cas de Sherbrooke. Dans une telle perspective, la poursuite de l'étalement urbain est particulièrement inopportune et il devient hautement souhaitable que le développement de ces agglomérations soit consolidé autour des équipements, des services et des centres-villes existants.

Or, la fragmentation du secteur municipal qu'on observe dans ces trois agglomérations urbaines ne se prête pas à une action cohérente qui permettrait de contrôler leur développement. On observe en effet plusieurs municipalités locales dans ces agglomérations. On y retrouve aussi des organismes supramunicipaux, mais leur nombre assez élevé et la part modeste qu'ils occupent dans les dépenses du secteur municipal reflètent une prise en charge partielle et fragmentée des enjeux concernant ces agglomérations dans leur ensemble.

Ainsi, dans la RMR de Chicoutimi-Jonquière, on observe dix municipalités locales et il y a deux organismes supramunicipaux, soit la MRC du Fjord-du-Saguenay et la Corporation

intermunicipale de transport du Saguenay. Ces organismes se partagent un budget de 17,2 millions de dollars, principalement affecté au transport en commun et à la gestion des déchets. Environ 27 % de ce budget est financé par les quote-parts des municipalités locales et 11,4 % par des transferts gouvernementaux, le reste provenant d'autres revenus locaux. Au total, les 10 municipalités de la RMR versent annuellement en quote-parts au palier supramunicipal environ 6,5 millions de dollars, ce qui ne représente que 3,4 % de leurs budgets, en moyenne.

On observe neuf municipalités locales dans la RMR de Trois-Rivières. Il y a aussi cinq organismes au palier supramunicipal, soit deux MRC, une corporation intermunicipale de transport et deux régies intermunicipales. Ces organismes se partagent un budget de 15,3 millions de dollars, principalement affecté au transport en commun et à l'assainissement des eaux. Une part de 37 % de ces budgets est financée par les quote-parts des municipalités locales, 8,3 % provient de transferts gouvernementaux et le reste d'autres sources locales. Au total, les neuf municipalités de la RMR versent annuellement en quote-parts près de 4,7 millions de dollars, ce qui ne représente que 3,5 % de leurs budgets, en moyenne.

Il y a 15 municipalités locales dans la RMR de Sherbrooke, de même que 12 organismes supramunicipaux, soit cinq MRC, un conseil intermunicipal de transport (le CITRS) et six régies intermunicipales. Les organismes supramunicipaux se partagent un budget de 39 millions de dollars, principalement affecté au transport en commun et à la sécurité publique. Environ 62 % est financé par les quote-parts des municipalités locales, 5 % provient de transferts gouvernementaux et le reste d'autres sources locales. Les quote-parts représentent 24 millions de dollars, ou 9,9 % en moyenne des budgets des municipalités.

Dans le cadre de la réorganisation municipale, l'amélioration de la gouverne dans les agglomérations de Chicoutimi-Jonquière, de Sherbrooke et de Trois-Rivières mérite une attention particulière.

CHAPITRE 5 : LES PROBLÉMATIQUES PARTICULIÈRES DE LA MÉTROPOLE, DE L'AGGLOMÉRATION DE QUÉBEC ET DE L'AGGLOMÉRATION DE L'OUTAOUAIS

5.1. La métropole

➢ Les atouts de la métropole

La région métropolitaine de recensement (RMR) de Montréal revêt une importance cruciale pour le Québec. Avec ses 3,3 millions d'habitants, elle regroupe près de 47 % de la population du Québec. Ses 1,7 million d'emplois et sa production annuelle de 86 milliards de dollars représentent tout près de la moitié des emplois et du PIB du Québec. La région métropolitaine de Montréal est à la fois la locomotive économique du Québec, une source essentielle de son dynamisme social, un foyer d'effervescence de sa culture et un carrefour fertile à l'éclosion de l'économie du savoir. Elle est, pour un grand nombre de Québécois, un point d'appui sur lequel ils peuvent compter afin de susciter la croissance et un tremplin pour leur rayonnement hors de nos frontières.

L'agglomération de Montréal a un statut unique de métropole. Elle possède, à l'instar d'autres grandes agglomérations du monde, la masse critique lui permettant de s'intégrer aux réseaux d'échanges mondiaux et de devenir un centre d'affaires d'importance internationale. Elle dispose d'atouts majeurs pour faire face aux défis de la mondialisation et affronter les contraintes de la compétitivité :

- une qualité de vie exceptionnelle pour une grande métropole, une réputation enviable grâce à son milieu de vie sécuritaire et un coût de la vie parmi les plus abordables au monde;
- le statut de plus grande agglomération francophone des Amériques et une vie culturelle exceptionnellement animée, avec des créateurs de réputation internationale;
- une situation de porte d'entrée de l'immigration et un cosmopolitisme riche de la présence de citoyennes et de citoyens d'origines diverses;
- un milieu d'enseignement et de recherche fort de quatre universités, de plusieurs collèges et établissements spécialisés, de 450 centres de recherche;

- un centre mondial de haute technologie (Montréal se classe au premier rang en Amérique du Nord pour la densité d'emplois par habitant dans ce secteur), une économie diversifiée, une industrie touristique en croissance;
- plusieurs institutions financières et sièges sociaux d'entreprises, 77 consulats, 53 organisations internationales;
- des services publics variés, la disponibilité de services spécialisés, notamment en matière de santé et de justice;
- un bassin de population substantiel, qui la place au 15e rang en Amérique du Nord, une main-d'œuvre abondante et hautement qualifiée;
- une localisation avantageuse au carrefour des marchés d'Europe, du Canada et des États-Unis, d'importantes infrastructures aéroportuaires, portuaires et ferroviaires, un lieu de convergence du transport des personnes et des marchandises au Québec;
- un environnement économique concurrentiel.[2]

En raison de son importance déterminante pour tout le Québec, la région métropolitaine de Montréal doit être une priorité dans la réorganisation municipale.

➢ La problématique particulière de la métropole

Outre les problèmes qu'elle partage avec les autres agglomérations urbaines, la région métropolitaine de Montréal vit une problématique particulière, attribuable à son statut de métropole. Le développement urbain y a pris une forme incontrôlée qui engendre un étalement fort coûteux pour la société. Entre 1986 et 1996, la ville de Montréal n'a accru sa population que de 950 personnes (une hausse de moins de un dixième de 1 %) et la Communauté urbaine de Montréal (CUM) de 23 200 seulement (une hausse de 1,3 %), alors que la rive Nord attirait 150 000 personnes (une croissance de 44 %) et la rive Sud 118 500 (une croissance de 19 %). Le territoire de la RMR, dont la superficie a triplé entre 1961 et 1996, alors que sa population ne

[2] Selon une étude de la firme KPMG, réalisée en 1999 à la demande du ministère des Finances, Montréal serait, parmi les 52 villes européennes et nord-américaines étudiées, la 13e moins coûteuse en ce qui a trait aux frais d'établissement et la 5e moins coûteuse pour ce qui est des frais d'exploitation permanents sensibles à l'emplacement.

s'est accrue que de 1,5 fois au cours de la même période, est encore susceptible de s'étendre, malgré l'abondance d'espaces vacants à l'intérieur des actuels périmètres d'urbanisation. En effet, selon les prévisions de l'Institut de la Statistique du Québec publiées en février 2000, la population de la RMR de Montréal devrait s'accroître de 467 000 personnes entre 1996 et 2026 (une augmentation totale de 13,6 %, soit moins de 0,5 % par an en moyenne), dont seulement 154 000 sur l'île de Montréal, alors que selon une évaluation réalisée en 1992 par le Service de la planification de la CUM, la capacité d'accueil des infrastructures existantes de la RMR serait de 1,7 million de personnes.

L'étalement urbain se traduit par l'ajout d'infrastructures pour desservir la population, souvent peu dense, de la périphérie. Pendant ce temps, on retrouve dans les quartiers centraux beaucoup de logements vétustes et d'espaces à bureaux vacants, on y ferme des écoles (neuf sur l'île de Montréal entre 1993 et 1998 et six sur le territoire de la Ville de Laval en 2000) et les infrastructures se dégradent. Le développement urbain se fait au détriment de la zone agricole : par exemple, entre 1985 et 1992, près de 10 % du territoire agricole de la RMR a été soustrait de la zone agricole permanente, soit l'équivalent de la superficie de la ville de Laval.

Par ailleurs, sur le territoire de la ville de Montréal, une personne sur deux vit sous le seuil de faible revenu de Statistique Canada. Le revenu moyen des ménages y était de 34 356 $ en 1996, comparativement à 42 229 $ pour l'ensemble du Québec et à 50 089 $ dans le reste de la région métropolitaine. À peine 25 % des ménages sont propriétaires de leur logement sur le territoire de la ville de Montréal, alors que cette proportion est de plus de 60 % à Laval et dans les couronnes Nord et Sud. La ville de Montréal compte une large proportion de personnes âgées et de familles monoparentales. Elle accueille 45 % des immigrants du Québec.

La Ville de Montréal encourt donc des coûts élevés relativement au logement social, à l'intégration de la population immigrante, aux services communautaires et aux services aux itinérants. À cela s'ajoutent les responsabilités découlant du maintien d'un centre-ville à vocation internationale, de la promotion économique de l'agglomération, de la gestion de grands équipements métropolitains, de la tenue d'événements culturels et sportifs d'envergure nationale, de l'entretien d'un grand réseau artériel qui bénéficie aux déplacements en transit.

Ces responsabilités, assumées par la Ville de Montréal sans contribution financière des municipalités avoisinantes dont les habitants en bénéficient pourtant, conjuguées avec l'érosion de sa capacité fiscale entraînée par l'étalement urbain se traduisent par un fardeau fiscal plus lourd pour ses résidants, ce qui est d'autant plus inéquitable que leurs revenus moyens sont moindres. Selon les données apparaissant dans les budgets de l'année 1999, l'écart fiscal prévu est de 13 % entre Montréal et les autres municipalités de la RMR en ce qui a trait au taux cumulatif des taxes et tarifications applicables à l'ensemble des catégories de contribuables imposables. De plus, les taxes applicables spécifiquement aux immeubles non résidentiels et aux lieux d'affaires sont de 60 % plus élevées à Montréal que dans les 20 autres municipalités de la RMR où l'on retrouve le plus grand nombre de tels immeubles. La Ville de Montréal n'est d'ailleurs pas la seule de l'agglomération à être victime des effets de débordements et de la dégradation de la capacité fiscale liée à l'étalement urbain. Des villes comme Laval et Longueuil sont également affectées. De même, les municipalités de la Communauté urbaine de Montréal assument les coûts de services, comme le métro, dont bénéficient les résidants du reste de l'agglomération.

En dépit de ses atouts, la région de Montréal n'a pas encore véritablement pris le virage de la « métropolisation ». Plusieurs agglomérations dans le monde se sont mises à la tâche, il y a déjà 30 ou 40 ans. Sous l'impulsion du phénomène de la mondialisation, plusieurs se sont employées à implanter des modes de planification stratégique en matière d'aménagement du territoire et de développement économique, afin d'améliorer leur position sur les marchés mondiaux. La région de Montréal est encore à la remorque de ces mutations et il lui faut rattraper à tout prix le retard accumulé.

Alors que bon nombre de métropoles en sont déjà à s'organiser entre elles pour former de grands ensembles économiques continentaux, l'agglomération de Montréal doit maintenant franchir la première étape cruciale qui consiste à se donner les moyens de définir sa propre vision du développement à l'échelle de l'agglomération.

L'organisation déficiente du secteur municipal, caractérisée par la fragmentation des territoires, des responsabilités et des services, ainsi que par l'absence d'une vision métropolitaine, y est

pour beaucoup dans le retard pris par notre métropole. Pour illustrer cette fragmentation, il faut rappeler que la région métropolitaine de recensement (RMR) de Montréal compte, lorsqu'on exclut l'agglomération de Saint-Jérôme, 104 municipalités, dont 81 municipalités de moins de 25 000 habitants.

De même, quelque 61 organismes supramunicipaux y existent présentement, soit la Communauté urbaine de Montréal (la CUM), 14 MRC (en plus des Villes de Laval et de Mirabel, qui sont également des MRC), trois sociétés de transport (la STCUM, la STL et la STRSM), 13 corporations intermunicipales de transport (CIT), 28 régies intermunicipales et l'Agence métropolitaine de transport (AMT). Cela signifie 17 schémas d'aménagement différents sur le territoire de la RMR de Montréal et quatre organismes, soit les trois grandes sociétés de transport et l'Agence métropolitaine de Transport, procédant séparément à la planification du transport en commun. Les 61 organismes supramunicipaux de la RMR se partagent un budget global de près de deux milliards de dollars et leurs dépenses d'administration totalisent environ 200 millions de dollars. Plus de 15 300 personnes y travaillent.

Sans que l'on puisse établir a priori les économies d'échelle réalisables par une réorganisation des organismes supramunicipaux, il semble évident qu'il est possible de réduire les coûts d'administration et d'optimiser une planification à l'échelle métropolitaine, tout en améliorant la qualité de la vie démocratique dans la région.

Malgré le foisonnement d'organismes au palier supramunicipal, il n'y en a aucun qui soit actuellement en mesure de prendre en charge les enjeux concernant l'ensemble de la région métropolitaine. Le territoire de la CUM est trop exigu pour lui permettre une telle prise en charge. Ce territoire ne regroupe en effet que 28 des 108 municipalités de la RMR, tandis que sa population ne représentait, en 1996, que 53 % de la population de la RMR et devrait n'en représenter que 51 % en 2026.

Paradoxalement, la part des compétences municipales exercées par les organismes supramunicipaux est demeurée modeste à Montréal, comme le révèle une comparaison entre la Communauté urbaine de Montréal (CUM) et la Municipality of Metropolitan Toronto (Metro

Toronto) d'avant la fusion de 1998. On observe en effet que les dépenses régionalisées représentent 41 % du total des dépenses municipales pour le territoire de la CUM, alors qu'elles représentaient en 1997 environ 60 % pour le Metro Toronto, lorsqu'on rend comparables les dépenses de cette dernière en excluant celles qui, au Québec, sont assumées par le gouvernement.

Plusieurs scénarios de réforme de l'organisation métropolitaine ont été et sont encore débattus dans l'opinion publique. Depuis la création de la CUM, le 1er janvier 1970, la fusion des municipalités locales de l'île de Montréal en quelques-unes ou en une seule a été proposée à diverses reprises, en particulier par le rapport du Comité d'étude de la Communauté urbaine de Montréal (le Rapport Hanigan) en 1973, par le rapport du Groupe de travail sur l'urbanisation au Québec (le Rapport Castonguay) en 1976 et, plus récemment, par le maire de Montréal. Par ailleurs, le rapport du Groupe de travail sur Montréal et sa région (le Rapport Pichette), déposé en décembre 1993, recommandait la mise en place d'un conseil métropolitain sur un territoire correspondant à celui de la RMR. S'il n'a pas mis en œuvre cette recommandation transmise au précédent gouvernement, l'actuel gouvernement a néanmoins créé l'Agence métropolitaine de transport le 1er janvier 1996, en remplacement du Conseil métropolitain de transport en commun créé en 1989, et le ministère de la Métropole, au cours de 1996. Il a adopté, en 1997, la *Loi sur la Commission de développement de la métropole*, laquelle est demeurée inopérante jusqu'à maintenant. Enfin, le rapport de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales, rendu public en avril 1999, s'est penché sur la situation de la métropole et a recommandé à la fois un regroupement des municipalités locales et un renforcement du palier supramunicipal.

Il faut donc créer dès maintenant des conditions favorables à la prospérité et à la vitalité de la métropole et, pour cela, y entreprendre rapidement une réforme de la gouverne municipale.

5.2. L'agglomération de Québec

- Les atouts de l'agglomération de Québec

La région métropolitaine de recensement (RMR) de Québec constitue la seconde agglomération urbaine du Québec, et la septième du Canada. Elle comptait, en 1996, quelque 671 519 habitants,

soit 9,4 % de la population québécoise. La ville de Québec, qui est la plus populeuse de l'agglomération (167 264 habitants), est le siège de l'Assemblée nationale du Québec. Le secteur public et parapublic représente d'ailleurs 25 % des emplois de la région et le gouvernement y occupe des édifices comptant près de un million de mètres carrés. L'agglomération de Québec est surtout un centre de services : le secteur tertiaire y représente 85 % des emplois. L'agglomération de Québec dispose d'atouts importants :

- une qualité de vie remarquable, avec les avantages d'une grande ville;
- une richesse historique, patrimoniale et culturelle sans égale en Amérique du Nord, qui en fait une destination touristique majeure;
- une population d'un niveau de scolarité élevé, similaire à celui de la région de Montréal;
- une concentration d'institutions d'enseignement et de centres de recherche publics, ainsi qu'une gamme complète de services publics;
- un secteur de la haute technologie en effervescence, avec 13,4 % du total des entreprises du Québec dans ce domaine;
- une situation traditionnelle de porte d'entrée du cœur industriel de l'Amérique du Nord, avec un port qui tient le cinquième rang au Canada pour la valeur des marchandises qui y transitent;
- un environnement économique très concurrentiel.[3]

[3] Selon l'étude de la firme KPMG mentionnée précédemment, Québec serait, parmi les 52 villes d'Europe et d'Amérique du Nord examinées, la deuxième moins coûteuse pour ce qui est de l'implantation et de l'exploitation des entreprises.

➢ La problématique particulière de l'agglomération de Québec

L'agglomération de Québec est touchée par une problématique qui présente certaines similitudes avec celle que vit Montréal. On y constate un phénomène d'étalement urbain.

La RMR de Québec couvre une superficie six fois plus grande qu'il y a quarante ans, alors que sa population n'a augmenté que de 1,7 fois.

Jusqu'au milieu des années 1960, la croissance de la population de l'agglomération, quoique rapide, s'est concentrée sur le territoire des municipalités adjacentes à Québec (Sainte-Foy, Charlesbourg, Beauport) et le long du fleuve, sur la rive Sud. Favorisée par l'ajout d'artères importantes, la croissance s'est poursuivie jusqu'au début des années 1970 dans les villes adjacentes à la ville de Québec, dont la population a alors commencé à décroître. Plus loin du centre, s'est amorcée en même temps une croissance qui, très rapide entre 1971 et 1976, s'est poursuivie jusqu'à aujourd'hui, en particulier dans les municipalités de la deuxième couronne sur la rive Nord et celles de la partie ouest de la rive Sud, dont l'ouverture du pont Pierre-Laporte a rendu le territoire facilement accessible. Entre 1986 et 1996, les limites de la RMR sont restées les mêmes, mais sa population a augmenté de 69 657 personnes, ce qui représente une croissance annuelle moyenne de 1,2 %. Pourtant, au cours de cette période, la croissance du nombre d'habitants dans les municipalités du centre de l'agglomération s'est limitée à 10 000 personnes, alors que sept petites municipalités des couronnes (Saint-Jean-Chrysostome, Saint-Émile, Val-Bélair, Saint-Augustin, Saint-Étienne, Pintendre et Breakeyville) en ont reçu 32 400, avec des taux de croissance variant entre 27 % et 84 %.

Selon les prévisions de l'Institut de la Statistique du Québec publiées en février 2000, la population de la RMR de Québec devrait s'accroître de 39 000 personnes entre 1996 et 2026 (une augmentation totale de 5,7 %, soit 0,2 % par an, en moyenne), dont 16 000 pour la CUQ. Cette évolution risque de s'accompagner d'une poursuite de l'étalement urbain. En effet, d'après le document «Bilan et tendances», réalisé en juin 1996 par le gouvernement dans le cadre de la préparation du Plan de transport de l'agglomération de Québec, on prévoit que d'ici 2011, les secteurs d'ancienne urbanisation perdront 12 000 ménages, malgré un potentiel d'accueil non

utilisé de 34 000 logements, tandis que les autres secteurs gagneraient 88 000 ménages. La poursuite de l'étalement urbain aurait des effets néfastes. Rappelons, à titre d'exemple, que cet étalement s'est traduit, entre 1980 et 1998, par la fermeture de 47 écoles dans les secteurs de plus ancienne urbanisation, alors même qu'il a fallu en construire 28 pour les nouveaux quartiers.

Par ailleurs, on observe que le revenu moyen des ménages de la ville de Québec était de 34 983 $ en 1996, comparativement à 47 415 $ pour la moyenne des autres municipalités de la RMR. De plus, le revenu médian, moins sensible à la présence de quartiers favorisés, y était de 26 994 $. En fait, 34,7 % des habitants de la ville de Québec sont considérés comme ayant un faible revenu. Il n'y a que dans Vanier que les revenus des ménages soient plus bas qu'à Québec. D'autres municipalités importantes du centre de l'agglomération ont aussi une concentration de gens démunis sur leur territoire, notamment Sainte-Foy (23 % de la population), Charlesbourg (21 %), Beauport (21 %) et Lévis (25 %). Par ailleurs, 6 % de la population de la ville de Québec est composée de personnes âgées vivant seules et 22 % des familles y sont monoparentales, alors que pour l'ensemble de la RMR, ces proportions sont respectivement de 3 % et de 13 %. Le tiers des ménages sont propriétaires de leur logement sur le territoire de la ville de Québec, comparativement à la moitié pour la CUQ dans son ensemble.

La Ville de Québec maintient des services qui bénéficient à toute l'agglomération, notamment en matière de police, d'équipements régionaux et de logement social. Ainsi, 52 % des habitations publiques à loyer modique de l'agglomération s'y retrouvent. L'âge et le caractère patrimonial de son parc immobilier et son statut de capitale nationale entraînent pour elle un fardeau financier, malgré l'aide gouvernementale. Cela explique que le taux composé de taxation (résidentiel et non résidentiel) y soit en 1999 de 3,38 $ par 100 $ d'évaluation, comparativement à 2,32 $ pour le reste de l'agglomération. Par contre, certaines autres municipalités du centre de l'agglomération ne disposant pas d'un secteur non résidentiel très important doivent également supporter des taux composés de taxation élevés, comme Beauport (2,86 $), Charlesbourg (2,71 $), Lévis (2,51 $) et Vanier (2,94 $).

L'organisation municipale dans l'agglomération de Québec est caractérisée par la fragmentation, le manque de vision commune, l'absence de planification stratégique en matière de développement économique, d'aménagement du territoire et de services publics, de même que par la concurrence improductive entre les municipalités, situation qu'illustre l'existence de 33 parcs industriels appartenant à 14 municipalités et dont le tiers de la superficie est inoccupé.

On retrouve 43 municipalités locales dans la RMR de Québec, dont 7 comptent moins de 1 000 habitants, et 21, représentant 7,2 % de la population, en comptent moins de 5 000. Il y a dans la RMR un élu par 2 000 habitants, comparativement à un par 3 500 dans la RMR de Montréal. L'agglomération de Québec est multipolaire : la population de la ville de Québec ne représente que 25 % de celle de la RMR et des villes comme Sainte-Foy, Charlesbourg, Beauport et Lévis ont un poids relatif important dans l'agglomération, avec 37 % de la population.

En ce qui a trait au palier supramunicipal, on retrouve 20 organismes dans l'agglomération, soit une communauté urbaine (la CUQ), cinq MRC, deux sociétés de transport (la STCUQ et le CITRSQ), un organisme intermunicipal de transport (l'OMIT des Chutes-de-la-Chaudière, qui s'ajoute aux trois autres ne desservant chacun qu'une municipalité) et 11 régies intermunicipales. Ces organismes se partagent un budget de 230 millions de dollars, principalement affecté au transport en commun et à l'assainissement des eaux. Le financement de ces dépenses provient des quote-parts des municipalités locales pour 49 %, des transferts gouvernementaux pour 21 % et le reste, d'autres revenus locaux. Le montant des quote-parts municipales représente 111 millions de dollars par rapport à des budgets totaux de 878 millions de dollars, soit une proportion moyenne de 12,6 %, qui reflète l'importance modeste de la part des services financés sur une base régionale. Même si elle comprend 75 % de la population de la RMR de Québec, la CUQ ne regroupe que 13 des 43 municipalités. Le reste de l'agglomération, là où a lieu désormais la majeure partie de la croissance de la population, échappe donc à sa compétence.

Rappelons enfin que l'organisme gouvernemental mandaté pour mettre en valeur la capitale nationale, la Commission de la capitale nationale, joue surtout un rôle complémentaire en matière d'embellissement urbain et de projets structurants, et qu'une société d'État, la Société des traversiers, joue un rôle névralgique en matière de transport en commun.

La problématique de l'agglomération de Québec a été abordée à diverses occasions, en particulier par la Commission d'étude sur la Ville de Québec (la Commission Lapointe), dont le rapport fut déposé en octobre 1986, et par la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales, dont le rapport, déposé en avril 1999, proposait à la fois un regroupement des municipalités locales et un renforcement du palier supramunicipal.

Le temps est donc venu, dans l'agglomération de Québec, de réorganiser le secteur municipal.

5.3. L'agglomération de l'Outaouais

➢ Les atouts de l'agglomération de l'Outaouais

La région métropolitaine de recensement (RMR) de l'Outaouais constitue la troisième agglomération urbaine du Québec. La Communauté urbaine de l'Outaouais (CUO) et la MRC des Collines-de-l'Outaouais, dont les territoires pris dans leur ensemble correspondent sensiblement à la RMR, comprennent douze municipalités et comptaient 251 271 habitants selon le recensement de 1996. La population de l'agglomération de l'Outaouais représente environ 82 % de la population totale de la région administrative de l'Outaouais.

L'agglomération de l'Outaouais est un territoire de contrastes où se côtoient des secteurs urbanisés et des zones consacrées aux activités agricoles, à la villégiature et au tourisme. La CUO est le territoire le plus urbanisé à l'ouest de Montréal et elle fait face à la municipalité régionale d'Ottawa-Carleton (MROC). Avec une population combinée de l'ordre de 1 000 000 de personnes, la CUO et la MROC forment la quatrième région en importance au Canada. En raison de sa proximité de la capitale fédérale, la région métropolitaine de l'Outaouais a connu une urbanisation rapide et on y observe une prédominance du secteur tertiaire, plus particulièrement de l'administration publique, du commerce au détail, de la haute technologie et du tourisme. La région métropolitaine de l'Outaouais dispose d'atouts importants :

- une qualité de vie remarquable, avec les avantages d'une grande ville;
- une population d'un niveau de scolarité élevé;

- une forte proportion de la population qui maîtrise à la fois l'anglais et le français (58 %, contre 38 % pour l'ensemble du Québec);
- un secteur de la haute technologie en expansion : une quarantaine de sociétés œuvrant dans ce domaine embauchent près de mille personnes;
- un coût du logement accessible, le prix des maisons étant de 20 % à 30 % inférieur à ce qu'il est pour la moyenne des villes importantes au Canada;
- un environnement économique concurrentiel[4].

➢ La problématique particulière de l'Outaouais

Un premier aspect de la problématique de l'agglomération de l'Outaouais, qui lui est spécifique, est que son économie est largement tributaire de celle de la région ontarienne d'Ottawa-Carleton. Ainsi, 42 000 résidants de la CUO, soit presque 40 % de la main-d'œuvre de son territoire, vont travailler quotidiennement en Ontario. Cette dépendance s'explique par la présence du gouvernement fédéral, qui demeure l'un des employeurs les plus importants de la région, par le développement des industries de haute technologie dans la partie ontarienne de l'agglomération et par l'importance du secteur tertiaire. Sa situation frontalière a fait en sorte que l'agglomération de l'Outaouais a connu pendant plusieurs années un taux de chômage inférieur à la moyenne québécoise, mais cela n'est plus le cas depuis que le gouvernement fédéral a réduit son effectif.

La CUO a donc pris des mesures pour renforcer sa structure économique et favoriser l'emploi. La Société de diversification économique de l'Outaouais (S.D.E.O.) a été créée en 1993, avec comme mandats de développer l'emploi dans les secteurs prioritaires et de promouvoir la région auprès des investisseurs. De même, un Centre de développement des technologies de l'information (CDTI) vient d'être mis en place, comme à Québec et à Montréal. La diversification sera, pour les années à venir, la pierre angulaire du développement économique de l'Outaouais. De plus, pour pouvoir contrer l'attraction économique d'Ottawa-Carleton, la région métropolitaine de l'Outaouais devra être dotée des infrastructures et des moyens de

[4] La ville de Hull de situe, selon l'étude de la firme KPMG mentionnée précédemment, au 7e rang des 52 villes étudiées en ce qui a trait aux coûts d'exploitation des entreprises et au 18e rang pour les coûts d'établissement.

communication susceptibles de favoriser l'installation de nouvelles industries et disposer d'un lien routier adéquat avec le reste du Québec.

Cependant, il faudra s'assurer que de telles infrastructures n'accentuent pas l'étalement urbain qui affecte aussi l'agglomération de l'Outaouais. Rappelons que la population de la CUO est passée de 179 068 à 217 609 entre 1986 et 1996, soit une augmentation de 21,5 %, alors que celle de la MRC des Collines-de-l'Outaouais augmentait de près de 41 % durant la même période. Cet étalement a amené les municipalités à investir des sommes importantes pour mettre en place les services dans les nouveaux quartiers, tout en obligeant le gouvernement à investir dans des infrastructures comme les écoles ou la voirie. Selon les prévisions démographiques publiées par l'Institut de la Statistique du Québec en février 2000, la population, tant sur le territoire de la CUO que sur celui de la RMR de l'Outaouais dans son ensemble, devrait croître de 18 % entre 1996 et 2026. Cependant, à l'intérieur de la CUO, la croissance prévisible de la population de la ville de Hull sera moindre que chez ses voisines, en particulier Gatineau, Aylmer et Masson-Angers.

La ville de Hull, même si elle n'est pas la plus populeuse de l'agglomération (la ville de Gatineau compte environ 40 000 habitants de plus) et qu'elle ne comprend que 24,5 % de la population de la RMR, est considérée comme la ville centrale à cause de sa situation géographique, qui a amené le gouvernement fédéral, tout comme le gouvernement du Québec, à en faire le lieu de l'administration publique, de l'éducation supérieure et des équipements culturels pour la région. Ville favorisée par la présence de nombreux édifices gouvernementaux, elle a par contre l'obligation d'offrir des services aux personnes qui y travaillent. Le caractère de centralité de la ville de Hull s'accompagne, comme dans le cas des villes centrales des autres agglomérations urbaines, d'une présence importante de personnes démunies, de personnes âgées et de familles monoparentales, de même que d'un vieillissement de ses infrastructures et de son parc immobilier. Les services que la Ville de Hull offre en raison de sa situation centrale expliquent que la fardeau fiscal local y soit plus lourd et que son endettement soit élevé.

La fragmentation des municipalités est, toutes proportions gardées, un peu moindre dans l'agglomération de l'Outaouais que dans des agglomérations comme celles de Montréal et de Québec. Des fusions importantes, notamment en 1975, ont permis d'y regrouper 32 municipalités, de sorte que leur nombre est actuellement de 5 sur le territoire de la CUO et de 7 sur celui de la MRC des Collines-de-l'Outaouais. On y retrouve 98 élus, soit un pour 2 670 personnes. Par ailleurs, de 1969 à 1991, les municipalités de l'agglomération de l'Outaouais faisaient partie de la Communauté régionale de l'Outaouais, dont le territoire a été scindé en 1991 entre la Communauté urbaine de l'Outaouais (CUO) et la MRC des Collines-de-l'Outaouais. Outre ces deux organismes, on retrouve deux autres organismes supramunicipaux dans la RMR, soit une société de transport (la STO) et une régie intermunicipale. Les organismes supramunicipaux de la RMR se partagent un budget de 83,3 millions de dollars, principalement affecté au transport en commun et à l'assainissement des eaux. Le financement provient des quote-parts municipales pour 58,3 % et des transferts gouvernementaux pour 15,4 %, le solde provenant de diverses sources locales. Au total, les municipalités de la RMR versent annuellement en quote-parts 47,5 millions de dollars, soit 16,4 % de leurs budgets.

La faiblesse relative du palier supramunicipal dans l'agglomération de l'Outaouais risque de s'avérer un grave handicap face à sa voisine ontarienne, compte tenu des changements qui s'amorcent chez cette dernière. Le gouvernement de l'Ontario a en effet décidé de réaliser le regroupement du grand Ottawa en une ville unique. Ce regroupement, qui verra le jour en janvier 2001, n'est pas sans susciter des inquiétudes pour l'Outaouais.

> La ville unique d'Ottawa, avec sa population de près de 900 000 habitants, aura une influence considérable sur le développement futur de la région. Avec sa force économique rivalisant avec celle de Montréal et, peut-être, de Toronto, Ottawa accroîtra sa force d'attraction sur les entreprises et sur les ménages de toute la région.

L'avenir de la RMR de l'Outaouais repose, dans une large mesure, sur les municipalités de son territoire. Les élus municipaux, avec la mise en place prochaine de la ville unique d'Ottawa, ont une occasion unique de se donner les moyens d'offrir à la population des services de meilleure

qualité à meilleur coût. La situation actuelle est propice pour entreprendre une réorganisation municipale dans la RMR de l'Outaouais.

PARTIE II :

LA RÉORGANISATION DU SECTEUR MUNICIPAL

CHAPITRE 6 : LES OBJECTIFS D'UNE RÉORGANISATION MUNICIPALE

La nécessité de correctifs à la fragmentation du secteur municipal et aux problèmes d'efficacité et d'équité qui en découlent est une évidence. Pour apporter une solution à la problématique de l'organisation du secteur municipal et rendre ce dernier capable d'exercer les responsabilités qui lui sont dévolues, il apparaît nécessaire de procéder à une réorganisation. Les objectifs poursuivis par celle-ci sont énoncés ci-dessous.

6.1. Une vision commune du devenir des collectivités

Il existe des enjeux qui transcendent le territoire des municipalités locales. Ces enjeux doivent être pris en charge à l'échelle du territoire d'une MRC ou d'une agglomération et ne plus être subordonnés à des considérations ultra-locales, comme c'est trop souvent le cas actuellement.

De même, il faut donner aux 31 agglomérations urbaines du Québec, à savoir les six régions métropolitaines de recensement (noyau urbain comptant plus de 100 000 habitants) et les 25 agglomérations de recensement (noyau urbain comptant entre 10 000 et 100 000 habitants), les moyens de devenir les pôles urbains forts qu'exige le nouveau contexte de mondialisation des marchés. Cela suppose que se développent un sens d'appartenance, une vision stratégique et des pratiques de coopération à l'échelle des collectivités concernées.

6.2. Une prise en considération des objectifs gouvernementaux en matière de développement durable et d'aménagement

Le Conseil des ministres a retenu, en septembre 1996, les orientations suivantes pour une meilleure gestion de l'urbanisation dans la région métropolitaine de Montréal qui permette de contrer l'étalement urbain :

- consolider les zones urbaines existantes et limiter l'urbanisation en périphérie;
- renforcer les pôles d'activités existants;
- améliorer les infrastructures ainsi que les services collectifs existants, et contrôler les investissements publics en périphérie de l'agglomération.

Par ailleurs, la *Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire agricole et d'autres dispositions législatives afin de favoriser la protection des activités agricoles* (Loi 23), adoptée en juin 1996, énonçait aussi des orientations relatives à l'aménagement du territoire :

- accorder la priorité à l'agriculture en zone agricole et contrôler les usages non agricoles, afin de créer un cadre propice au maintien et au développement des activités agricoles;
- assurer la pérennité d'une base territoriale pour la pratique de l'agriculture et freiner l'empiétement et l'expansion de l'urbanisation en zone agricole;
- considérer les espaces disponibles dans toute la région métropolitaine de recensement, avant d'envisager de modifier le zonage d'espaces en zone agricole;
- favoriser un modèle de développement durable de l'agriculture axé sur la conservation des ressources;
- planifier, en concertation avec le milieu, des actions de développement des activités et des entreprises agricoles en zone agricole;
- assurer une cohabitation harmonieuse des utilisations agricoles et non agricoles en zone agricole et à l'interface de la zone agricole et des secteurs bâtis.

Ces orientations gouvernementales doivent être suivies par tous les ministères concernés et être appliquées dans les 31 agglomérations urbaines du Québec. Dans chacune d'entre elles, l'application de ces orientations doit être confiée à une instance supramunicipale dotée d'un territoire suffisamment large pour lui permettre d'en assurer efficacement la mise en oeuvre.

À l'intérieur et au pourtour du territoire des communautés métropolitaines et des agglomérations urbaines, le gouvernement adoptera les mesures requises pour limiter l'étalement urbain, dans le cadre notamment du processus d'élaboration et d'approbation des schémas d'aménagement des MRC et des communautés métropolitaines.

De plus, les règles de consultation auprès de la population en matière de réglementation d'urbanisme prévues dans la Loi doivent être revues, y compris pour Montréal et Québec, afin de rendre la procédure plus simple et plus efficace et de favoriser la transparence du processus décisionnel pour les citoyens et les citoyennes.

6.3. Un secteur municipal plus efficace permettant un allégement et une meilleure répartition du fardeau fiscal

Le citoyen ne doit plus être désorienté par l'existence d'une multiplicité d'instances dont les territoires se chevauchent, dont les compétences s'entrecroisent et sur les décisions desquelles il n'a que peu de prise. Dans cette perspective, il faut renforcer les municipalités locales en favorisant le plus possible les regroupements. Il s'agit d'adapter les façons de faire des municipalités, d'en simplifier les structures et le fonctionnement, de façon à s'assurer que les citoyens bénéficient de services d'une qualité optimale au moindre coût possible, permettant, à terme, un allégement du fardeau fiscal grâce aux économies d'échelle et aux gains de productivité réalisés.

Il faut également mettre fin aux coûts de structure superflus et aux incohérences découlant de la prise en charge des enjeux supralocaux par plusieurs organismes. Les communautés urbaines et les MRC ont vieilli et il importe, dans la continuité des réformes des années 1970 et 1980, de leur apporter les adaptations qui leur permettront d'assumer pleinement les responsabilités qui excèdent le cadre strictement local. Il faut aussi corriger les effets de débordement, particulièrement dans les agglomérations urbaines. Afin de favoriser une répartition plus équitable du fardeau fiscal, il faut prévoir la prise en charge, par des entités dotées d'une assise territoriale assez large, du financement des services et équipements desservant une région ou une agglomération et réduire les disparités fiscales par la mise en commun de dépenses et de revenu.

L'atteinte des objectifs qui précèdent et la solution à la problématique actuelle du secteur municipal supposent en définitive le recours simultané à deux axes d'intervention, soit le regroupement des municipalités locales et le renforcement des agglomérations urbaines et des MRC. Les deux avenues sont complémentaires.

Ces avenues de solution sont décrites dans les chapitres qui suivent. Tel qu'indiqué dans l'échéancier apparaissant à l'annexe 1, les changements proposés entreront en vigueur le 1er janvier 2001. Par la suite, au terme d'une période de trois ans, le gouvernement réévaluera la situation et apportera, le cas échéant, les ajustements qui apparaîtront opportuns.

CHAPITRE 7 : LE REGROUPEMENT DES MUNICIPALITÉS LOCALES

7.1. Les regroupements en tant que solution aux problèmes de l'organisation municipale

Le regroupement des municipalités locales constitue une avenue de solution nécessaire à la problématique de l'organisation municipale. Un survol des expériences vécues à l'extérieur du Québec révèle que la plupart des pays européens et des provinces canadiennes l'ont empruntée. Les fusions de municipalités peuvent permettre d'offrir de meilleurs services à la population, et ce, à moindre coût. En éliminant les duplications et en rendant possibles des économies d'échelle, elles permettent aux municipalités de réduire les coûts et d'atteindre le seuil leur permettant d'être plus efficaces et d'offrir plus facilement des services de meilleure qualité. Le regroupement de municipalités peut aussi leur fournir l'occasion d'alléger et de rationaliser leur organisation. Les avantages des regroupements procèdent également d'une meilleure répartition du fardeau fiscal à l'échelle des territoires regroupés et de la création d'une plus grande cohérence, en réduisant le nombre d'instances décisionnelles et les risques de relations conflictuelles. Finalement, en mettant fin à la concurrence improductive entre les municipalités voisines et en donnant naissance à des entités d'une importance suffisante pour s'imposer sur l'échiquier international, les regroupements permettent d'accroître le potentiel économique et social de l'agglomération urbaine ou de la région où ils sont mis en œuvre, l'aidant à s'insérer dans la nouvelle économie mondiale et à améliorer le cadre de vie de la population.

Ainsi qu'il l'a annoncé le 3 mars 2000, le gouvernement compte donc favoriser les regroupements dans toute la mesure du possible et mettre en œuvre des mesures à cette fin. Les regroupements de municipalités locales sont nécessaires, si l'on veut accroître de façon tangible la performance des municipalités.

C'est particulièrement le cas dans les agglomérations de Québec, de Montréal et de l'Outaouais, où les fusions de municipalités locales demeurent une voie incontournable vers une amélioration de la gouverne municipale, même si elles ne sont pas, à moins d'englober toute la RMR, un substitut à un organisme métropolitain capable de prendre en charge les enjeux concernant l'agglomération dans son ensemble.

Les regroupements de municipalités constituent également l'avenue privilégiée pour solutionner la problématique de l'organisation municipale dans les autres agglomérations urbaines, en particulier dans les régions métropolitaines de recensement (RMR) de Chicoutimi-Jonquière, de Sherbrooke et de Trois-Rivières. Le gouvernement compte aborder le cas de ces trois agglomérations urbaines en priorité et leur appliquer les moyens proposés dans le présent chapitre pour y favoriser les regroupements.

Cependant, on ne doit pas sous-estimer la complexité d'une opération de regroupement, en particulier dans des territoires aussi fragmentés que ceux des agglomérations de Québec (43 municipalités dans la région métropolitaine de recensement) et de Montréal (108 municipalités). Il ne faut pas oublier, en effet, que le processus de fusions ayant donné naissance à la mégacité de Toronto ne touchait que six municipalités et avait été précédé de la création du Metro Toronto, un organisme métropolitain composé de représentants élus au suffrage universel depuis 1988. Celui-ci, dans la dernière année de son existence, gérait environ 60 % des budgets reliés aux responsabilités de nature municipale dans la région de Toronto, comparativement à 41 % dans le cas de la Communauté urbaine de Montréal. Une situation semblable existait aussi dans la région d'Ottawa-Carleton, où un processus de fusion similaire à celui de Toronto est en cours présentement.

7.2. Les expériences vécues à l'extérieur du Québec

L'exemple le plus souvent cité en matière de regroupement municipal est celui de l'Ontario. Depuis 1996, le gouvernement ontarien, qui avait jusque-là mis l'accent sur le renforcement du palier supramunicipal, a accordé la priorité au regroupement des municipalités. Au cours des trois dernières années, leur nombre y est passé de 815 à 537. Le gouvernement ontarien a posé plusieurs gestes en vue de regrouper les municipalités, notamment l'adoption, en 1996, du projet de loi 26 (*Loi visant à réaliser des économies budgétaires et à favoriser la prospérité économique par la restructuration, la rationalisation et l'efficience du secteur public et visant à mettre en œuvre d'autres aspects du programme économique du gouvernement*), qui visait à favoriser le regroupement des municipalités comprises dans les 26 comtés des régions rurales de l'Ontario. En vertu de cette loi, les municipalités concernées peuvent procéder elles-mêmes à un regroupement volontaire. Une triple majorité est alors requise, soit celle des conseils des municipalités visées, de

leur population totale et du conseil du comté. Cependant, à la demande d'une municipalité intéressée, le gouvernement peut créer une commission et lui confier le mandat d'élaborer une proposition de regroupement pour les territoires désignés. La commission doit tenir des audiences publiques. Au terme de ses travaux, elle peut ordonner la mise en œuvre de sa recommandation de regroupement, sans que la sanction du gouvernement soit requise. Il y a lieu de noter que le gouvernement ontarien a reçu jusqu'ici 48 requêtes visant la création d'autant de commissions, mais que 30 dossiers se sont réglés avant que celles-ci aient été instituées. Il semble en effet que les municipalités, peu enclines à laisser une commission déterminer les modalités de leur regroupement, aient pris les devants. Cependant, huit commissions ont été créées et une dizaine de requêtes sont encore en attente d'une décision gouvernementale.

Dans les grandes agglomérations ontariennes, l'exemple de regroupement le plus connu est celui de la fusion des six villes de l'ancien Metro Toronto pour constituer la mégacité de Toronto, réalisée malgré une forte opposition des populations concernées. Rappelons en effet que dans les six villes visées par le regroupement proposé, des consultations ont été tenues en mars 1997, auxquelles 38 % des citoyens ont participé. Ces citoyens se sont prononcés contre la fusion dans une proportion qui variait de 71 % à 80 % selon les villes. Il faut aussi noter que le processus de regroupement a été progressif, comme en témoignent les étapes suivantes :

- la création, en 1953, de la Communauté urbaine de Toronto (le Metro Toronto);
- le regroupement, en 1966, des 13 municipalités de la Communauté urbaine en six municipalités, à la suite des travaux de la Commission Goldenberg;
- le dépôt, en 1967, du rapport du Ontario Committee on Taxation, aussi appelé le rapport Smith;
- la création de 12 municipalités régionales entre 1967 et 1974, dont quatre en périphérie de la Communauté urbaine de Toronto;
- l'introduction, en 1988, de l'élection au suffrage universel des 28 conseillers métropolitains de Toronto, autres que les six maires membres d'office du Conseil;
- l'entrée en vigueur de la loi créant la mégacité de Toronto, le 1er janvier 1998, et l'abolition du Metro Toronto.

Poursuivant son effort de réduction du nombre des administrations locales, le gouvernement de l'Ontario est intervenu dans les agglomérations de Haldimand-Norfolk, Hamilton-Wentworth, Ottawa-Carleton et Sudbury. En effet, le ministre des Affaires municipales et du Logement a accordé, en août 1999, un délai de 90 jours à chacune de ces quatre régions pour se mettre d'accord sur les options d'amélioration de l'administration municipale. Le gouvernement a également nommé dans chacune de ces agglomérations un conseiller spécial pour consulter le milieu et examiner les propositions de restructuration. Ces conseillers ont soumis des recommandations proposant la création de villes uniques à un seul palier dans les agglomérations concernées, sauf à Haldimand-Norfolk où deux villes sont proposées. Le projet de loi déposé par le gouvernement pour mettre en œuvre ces recommandations avant les prochaines élections municipales a depuis été adopté.

Le Nouveau-Brunswick fournit un autre exemple intéressant de démarche de restructuration urbaine. En effet, les sept régions urbaines principales de cette province ont été visées par une politique gouvernementale de renforcement des administrations municipales adoptée en 1992. Le gouvernement a d'abord défini les diverses options possibles quant à la restructuration urbaine de ces agglomérations. Deux ont été retenues pour une démarche de consultation auprès des municipalités, soit la régionalisation structurée des services, qui prévoit l'instauration d'un organisme intermunicipal chargé d'administrer les services pour l'agglomération, et le regroupement de toutes les unités municipales à l'intérieur de l'agglomération concernée. Pour conduire la démarche de consultation, un organisme autonome a été créé pour chacune des agglomérations visées, sous la responsabilité d'un commissaire désigné par le gouvernement. Ces organismes ont été chargés de réaliser des études sur les options de réorganisation pour les agglomérations désignées, de consulter la population, d'élaborer un plan d'action et de déposer un rapport au gouvernement. Chaque commissaire était aidé dans ses travaux par un comité consultatif communautaire, composé d'élus municipaux et de représentants du public en général. La démarche au Nouveau-Brunswick s'est traduite par le regroupement en une seule des municipalités de la région de la Miramichi (Chatham et New Castle) et de la région du Madawaska (Edmunston), par la réduction de moitié du nombre de villes de la région de Saint-Jean et par des mesures de mise en commun à Moncton.

En Nouvelle-Écosse, le gouvernement a mis en place, en 1992, un groupe de travail conjoint avec les représentants des municipalités pour examiner la problématique du partage des responsabilités et de leur financement. Ce groupe de travail a recommandé de modifier le système municipal de la province, en consolidant les municipalités des agglomérations urbaines en un système municipal à un seul palier. Par la suite, le gouvernement de la Nouvelle-Écosse a annoncé, en octobre 1994, son intention de regrouper la Ville de Darmouth, la Ville d'Halifax, la Ville de Bedford et la municipalité régionale d'Halifax en une nouvelle municipalité régionale d'Halifax, qui fut incorporée le 1er avril 1996. De plus, la Ville de Sydney a été regroupée avec les onze municipalités du comté du Cap-Breton, le 1er août 1995.

Au Manitoba, le gouvernement a fusionné, en 1972, treize municipalités de l'agglomération de Winnipeg pour créer la corporation métropolitaine du Grand Winnipeg.

Soulignons aussi que, dans plusieurs pays européens, la réorganisation municipale a été à l'ordre du jour depuis la Seconde Guerre mondiale, ce qui s'est traduit par une réduction substantielle du nombre de leurs municipalités locales réalisée déjà depuis presque une trentaine d'années. L'Angleterre est passée de 1 349 à 521 municipalités entre 1960 et 1975, la Norvège de 744 à 454 entre 1970 et 1975, la Suède de 2 500 à 279 entre 1970 et 1980, la Belgique de 2 359 à 566 à l'occasion d'une réforme réalisée dans les années 1950 et parachevée à la fin des années 1970, l'ex-Allemagne fédérale de 24 512 à 8 514 entre 1975 et 1978 et le Danemark de 1 387 en 1961 à 275 en 1974. Par contre, le nombre de municipalités a crû en Grèce (de 5 993 à 6 037 entre 1962 et 1979) et en Italie (de 7 810 à 8 056 entre 1950 et 1972), et il a très légèrement diminué en France (de 37 708 à 36 423 entre 1968 et 1980). Dans ces derniers pays, on a plutôt eu recours à de nouvelles formes d'instances supramunicipales pour pallier le problème de la fragmentation municipale. Aux États-Unis, le nombre de municipalités constituées en corporation (à l'exception des comtés et des cantons) a aussi augmenté, passant de 16 807 en 1952 à 19 372 en 1997.

Enfin, des changements ont été apportés à l'organisation municipale en Grande-Bretagne au cours des années 1990. Alors que le gouvernement Thatcher (1979-1990) n'avait pas touché au découpage du palier local, tout en abolissant les instances supramunicipales à Londres et dans six autres agglomérations importantes, le gouvernement Major (1990-1997) a introduit des modifications

importantes ayant pour effet de remplacer, dans plusieurs cas, le système à deux paliers par un système à palier unique. Ainsi, en Angleterre, 46 autorités unitaires ont été créées, tandis que le nombre de districts inférieurs passait de 296 à 238. En Écosse, 28 autorités unitaires ont remplacé 12 conseils régionaux et 65 conseils inférieurs, tandis que dans le pays de Galles, 21 autorités unitaires ont remplacé 8 comtés et 37 districts.

7.3. Des comités d'élus pour proposer des regroupements dans les agglomérations de Québec, de Montréal et de l'Outaouais

Pour chacune des trois régions métropolitaines de recensement (RMR) de Québec, de Montréal et de l'Outaouais, où l'on retrouve présentement une communauté urbaine, le gouvernement a annoncé, le 3 mars 2000, la formation de comités formés d'élus municipaux. Ces comités devront, avec l'aide d'un mandataire nommé par le gouvernement, soumettre à celui-ci, d'ici la fin de septembre 2000, des recommandations quant aux regroupements de municipalités locales sur le territoire de leur RMR.

Les comités devront examiner les diverses hypothèses de regroupements possibles, y compris la création de villes regroupant toutes les municipalités des communautés urbaines actuelles, ou même des regroupements encore plus larges, pouvant aller jusqu'à la création d'une ville unique pour chaque RMR. Afin d'aider les comités à évaluer les conséquences fiscales des divers scénarios, le ministère des Affaires municipales et de la Métropole mettra d'ailleurs à leur disposition les études qu'il aura pu réaliser à ce sujet.

Par ailleurs, il importe de préciser que le gouvernement souhaite qu'en aucun cas, la Ville de Montréal, ou toute nouvelle ville qui résulterait d'un regroupement avec celle-ci, ne perde son caractère de plus grande ville de langue française des Amériques. Quels que soient les scénarios de regroupement examinés, ils ne devront pas donner ouverture à une telle éventualité. La Ville de Montréal, ou toute nouvelle ville résultant d'un regroupement avec celle-ci, devra demeurer soumise au régime général de la Charte de la langue française, plutôt qu'au régime d'exception prévu par l'article 29.1. Rappelons que ce régime général impose aux villes qui lui sont soumises l'obligation

de donner leurs services exclusivement en français, sauf pour répondre à une demande exprimée par une personne physique dans une autre langue.

Si un comité d'élus ne parvient pas à s'entendre sur les propositions à formuler quant aux regroupements souhaitables, le mandataire devra faire des recommandations en la matière au gouvernement. Les comités pourront aussi recommander les regroupements de services jugés pertinents et ils auront des mandats relatifs à la fiscalité d'agglomération, dont il sera question au chapitre suivant.

➢ Les comités d'élus sont constitués de la façon suivante :

- dans la RMR de Montréal, ont été invités à en faire partie les maires de Montréal, de Laval et de Longueuil, le président de l'Union des municipalités de la banlieue de Montréal, un représentant des maires et des préfets de la rive et de la couronne Sud et un représentant des maires et des préfets de la rive et de la couronne Nord, choisis par et parmi ces derniers;

- dans la RMR de Québec, ont été invités à faire partie du comité les maires de Québec et de Lévis, un représentant des villes moyennes de la CUQ, un représentant des autres villes de la CUQ, le préfet de la MRC des Chutes-de-la-Chaudière, ainsi qu'un préfet choisi par et parmi ceux des MRC de la Côte-de-Beaupré, de la Jacques-Cartier et de l'Île-d'Orléans;

- dans la RMR de l'Outaouais, le comité est formé des cinq maires de la Communauté urbaine de l'Outaouais et de la préfète de la MRC des Collines-de-l'Outaouais.

7.4. Un nouveau rôle pour la Commission municipale et des pouvoirs habilitants pour le gouvernement en matière de regroupements municipaux

De nouvelles compétences seront attribuées à la Commission municipale du Québec, lui permettant d'intervenir en matière de regroupements municipaux. La Commission pourra intervenir directement, si elle reçoit une requête appuyée par des municipalités représentant la majorité des municipalités du territoire visé et la majorité de la population de ce territoire. Autrement, la Commission n'interviendra qu'à la demande de la ministre d'État aux Affaires municipales et à la Métropole, qui fixera les délais et les modalités de cette intervention.

À l'égard des cas où elle interviendra, la Commission procédera à l'examen des possibilités de regroupement des municipalités visées et pourra tenir des audiences publiques ou faire effectuer des études. Au terme de son examen, la Commission soumettra ses recommandations au gouvernement.

Ce nouveau rôle de la Commission municipale ne s'exercera pas sur le territoire des RMR de Québec, de Montréal et de l'Outaouais.

La Commission pourra également être appelée à identifier les équipements, activités et services à vocation supralocale dont le financement devrait être partagé entre les municipalités d'une MRC et à proposer les modalités de ce partage, advenant que les conseils de certaines MRC n'aient pas réussi à se mettre d'accord à ce sujet au cours du délai accordé par le gouvernement dans le cadre de l'opération décrite au chapitre suivant.

Par ailleurs, la Loi sera modifiée afin d'accorder à la ministre d'État aux Affaires municipales et à la Métropole le pouvoir d'exiger, avec l'aval du gouvernement, que certaines municipalités locales lui présentent une demande commune de regroupement dans le délai qu'elle fixera.

La Loi permettra également à la ministre, afin d'aider les municipalités à remplir cette obligation, de nommer un conciliateur et spécifiera que la ministre pourra, si elle n'a reçu aucune demande de regroupement dans le délai prescrit, demander au conciliateur de lui remettre un rapport de la situation. Ce mécanisme pourra notamment s'appliquer aux municipalités visées par le volet 1 de la Politique de consolidation des communautés locales.

Le gouvernement pourra, sur réception d'un rapport d'un conciliateur ou de la Commission municipale recommandant un regroupement, décréter la constitution d'une municipalité locale issue du regroupement des municipalités du territoire visé.

7.5. La modification du programme de péréquation pour éviter qu'il ne fasse obstacle aux regroupements

Comme on l'a indiqué précédemment, le programme de péréquation, parce qu'il tient compte de la petite taille des municipalités dans ses critères d'admissibilité et dans le calcul du niveau d'aide, constitue un obstacle aux regroupements. Il importe de revoir ce programme, en distinguant les cas d'éloignement des cas d'étalement. Lorsque l'on a affaire à des municipalités éloignées géographiquement en raison de l'étendue du territoire québécois, il est nécessaire de continuer à tenir compte de leur petite taille pour permettre à leurs citoyens de bénéficier de services adéquats.

Par contre, la situation est différente dans les cas d'étalement. En effet, il apparaît inéquitable pour les contribuables que les municipalités qui refusent de procéder à un regroupement tirent de ce refus un bénéfice sur le plan de l'aide gouvernementale.

Par conséquent, des modifications législatives seront apportées pour que les municipalités visées par le volet 1 de la Politique de consolidation des communautés locales qui refusent de se regrouper voient leur subvention de péréquation diminuée de moitié à compter du 1er janvier 2001 et retirée à compter du 1er janvier 2002. La révision du programme de péréquation s'appliquera également aux municipalités faisant partie des six régions métropolitaines (RMR) et des 25 agglomérations de recensement (AR). Ces municipalités, à l'exception de celles qui sont en situation de centralité, verront elles aussi leur subvention réduite de moitié en 2001 et abolie en 2002.

7.6. L'ajustement du cadre des relations de travail

L'ajustement du cadre des relations de travail constitue une condition facilitante à tout changement aux structures municipales, car les regroupements de municipalités locales sont susceptibles d'entraîner des transferts ou des intégrations de personnel. Les mesures proposées visent essentiellement à assurer un processus ordonné de redécoupage des unités d'accréditation, de détermination de la représentation syndicale et d'établissement des nouvelles conventions collectives, par l'adoption de dispositions législatives spécifiques limités à une période de quatre ans, qui s'appliqueront en cas de fusions ou de transferts importants de personnel.

Dans le cas où, auparavant, il existait au moins une association accréditée, la Loi incitera les parties à s'entendre sur les nouvelles unités d'accréditation, dans un délai de 30 jours suivant la création d'une nouvelle entité municipale. À défaut d'entente globale sur l'ensemble des unités d'accréditation, le commissaire du Travail déterminera les unités, par voie de requête de la municipalité ou par voie de requête en accréditation d'une association de salariés.

Dans le même délai de 30 jours, les associations syndicales pourront s'entendre entre elle pour désigner l'association qui représentera un groupe de salariés compris dans une unité d'accréditation. Le commissaire reconnaîtra la représentation syndicale déterminée par entente. Cependant, dans les cas où 40 % ou plus des salariés de l'unité n'étaient pas syndiqués avant la fusion, le commissaire devra s'assurer du caractère représentatif de l'association désignée. Par ailleurs, s'il n'y a pas d'entente, les associations syndicales pourront rechercher l'adhésion des salariés du nouvel employeur. Au cours du même laps de temps, elles devront, par voie de requête adressée au Bureau du commissaire général du Travail, manifester leur intention de représenter la totalité ou un groupe de salariés de ce nouvel employeur. Le commissaire devra alors s'assurer du caractère représentatif des associations syndicales avant d'accorder l'accréditation, selon les dispositions actuelles du Code du travail. Dans tous les cas où le commissaire aura à rendre une décision, il devra le faire dans les 120 jours de la création de la nouvelle entité municipale. Ainsi, quatre mois après la création de cette dernière, les unités d'accréditation et la représentation syndicale devront avoir été déterminées.

Pendant la période de transition, la Loi assurera le maintien des conditions de travail existantes et la protection de l'emploi, lorsqu'une telle protection est prévue à la convention collective pour les employés syndiqués. Pour les non-syndiqués et pour les syndiqués dont l'emploi n'est pas protégé par leur convention, c'est l'article 122 de la *Loi sur l'organisation territoriale municipale* qui s'appliquera. Cet article prévoit la protection de l'emploi, du traitement, de l'ancienneté et des avantages sociaux des employés des municipalités regroupées. La Loi précisera que les anciennes conventions collectives expireront au plus tard un an après la création de la nouvelle entité. Ce délai d'un an apparaît minimal compte tenu, entre autres, de la nécessité de procéder à la définition d'une nouvelle classification des emplois et à l'intégration du personnel, exercice qui s'avère habituellement complexe. La Loi accordera au commissaire du Travail des pouvoirs pour faciliter l'harmonisation nécessaire de certaines conditions de travail pendant la période de transition.

Quant au mécanisme de renouvellement des conventions collectives, il paraît préférable d'exclure le processus habituel de négociation ces conventions collectives, en raison des risques de conflits de longue durée que les situations de regroupement peuvent engendrer. En effet, l'harmonisation des conditions de travail d'employés de provenance différente peut facilement devenir une source d'affrontements. Tout en favorisant d'abord le processus contractuel, il est nécessaire de prévoir un mécanisme s'inspirant du dispositif applicable dans le cas d'une première convention collective, advenant une impasse dans les négociations. Ce mécanisme accordera à la ministre du Travail, à la demande d'une des parties et après l'intervention d'un conciliateur, la discrétion de faire déterminer le contenu d'une convention collective par un arbitre, si la ministre est d'avis que l'intervention du conciliateur s'est avérée infructueuse. Cette formule est bien connue au Québec et est bien adaptée à la complexité de la négociation d'une première convention à la suite d'un regroupement municipal.

Cependant, avant de passer à cette étape finale où un tiers décidera du contrat de travail, les parties pourront avoir une dernière occasion de se prononcer sur le contenu d'une convention. En effet, avant de nommer un arbitre, la ministre du Travail pourra demander au conciliateur de soumettre à l'employeur et au syndicat ses recommandations en vue du règlement du différend. Les recommandations seront obligatoirement soumises au vote du conseil municipal et de l'assemblée générale des salariés. Si les recommandations sont rejetées, la ministre pourra alors nommer un arbitre.

À la suite d'un déféré à l'arbitrage, les parties auront dix jours pour s'entendre sur le choix d'un arbitre. Si elles n'y parviennent pas, la ministre du Travail nommera l'arbitre à partir de la liste dressée annuellement après consultation du Conseil consultatif du Travail et de la Main-d'œuvre.

Pour rendre sa décision, l'arbitre sera encadré par les critères suivants : les conditions de travail des autres salariés de la municipalité, les conditions de travail prévalant dans des municipalités semblables, ainsi que la situation et les perspectives salariales et économiques du Québec. Un critère additionnel précisera que l'harmonisation des conditions de travail jusqu'alors appliquées aux salariés ne devra pas engendrer des coûts globaux supérieurs à ceux existant avant le regroupement. La sentence arbitrale aura une durée d'au plus trois ans. Des dispositions particulières accorderont à l'arbitre le pouvoir de fusionner les anciens régimes de retraite.

L'application de ces dispositions législatives en matière de relations du travail sera limitée à une période de quatre ans, de façon à encourager les municipalités pour lesquelles un regroupement serait avantageux à entreprendre rapidement une démarche en ce sens.

Par ailleurs, il y a lieu que les municipalités disposent d'une expertise et d'une information comparative de qualité au moment du renouvellement des conventions collectives de leurs employés. Actuellement, le Centre de ressources municipales, qui relève de l'Union des municipalités du Québec (UMQ), offre de l'expertise et de l'information aux municipalités, mais l'adhésion de ces dernières au Centre est souvent intermittente. De même, la Fédération québécoise des municipalités (FQM) offre des services à ses membres en matière de relations de travail, mais le recours à ces services n'est pas assez répandu.

Des dispositions législatives seront introduites pour prévoir que les municipalités seront tenues d'adhérer à des services leur permettant de disposer d'une information et de conseils adéquats en matière de relations de travail et de verser, pour ce faire, une cotisation à l'un ou l'autre des organismes identifiés comme pouvant leur fournir ces services.

CHAPITRE 8 : LE RENFORCEMENT DES AGGLOMÉRATIONS URBAINES ET DES MRC

8.1. La nécessité d'un renforcement du palier supramunicipal

Le financement des équipements, activités et services dont la portée excède les territoires des municipalités locales est un élément important de la problématique municipale. Certaines solutions intéressantes ont d'ailleurs été avancées à ce propos, par exemple la création, dans l'agglomération de Montréal, d'un Fonds pour financer les services et équipements d'intérêt métropolitain au moyen de quote-parts municipales.

Cependant, la démocratie municipale ne peut se résumer à une question de factures, sans toucher aux structures de décisions. En effet, si l'on s'en tenait à des solutions fiscales et financières, il n'y aurait alors ni réduction des coûts administratifs, ni développement d'un leadership pour les territoires des agglomérations urbaines et des MRC, ni responsabilisation des élus locaux à l'égard des enjeux touchant ces territoires dans leur ensemble. Une réorganisation des institutions est donc inévitable.

Cette réorganisation doit emprunter les deux avenues complémentaires que sont le regroupement des municipalités locales et le renforcement des agglomérations urbaines et des MRC. Dans le cas des grandes agglomérations, les regroupements de municipalités locales, à moins d'englober toute la RMR, ne pourraient suffire à constituer des entités d'une taille suffisante pour assumer les enjeux qui se posent à l'échelle de ces agglomérations. Ainsi, la municipalité issue d'un regroupement qui incorporerait toute l'île de Montréal ne résoudrait pas le problème de l'absence d'une instance capable d'assumer les responsabilités concernant l'ensemble du territoire métropolitain, comme la planification de l'aménagement du territoire et le transport en commun. De même, hors des grandes agglomérations urbaines, certains enjeux ne peuvent être pris en charge adéquatement qu'à l'échelle du territoire des MRC.

La nécessité d'instances supramunicipales renforcées pour prendre en charge les enjeux concernant l'agglomération dans son ensemble est particulièrement évidente dans les agglomérations de

Québec, de Montréal et de l'Outaouais. Le Groupe de travail sur Montréal et sa région (GTMR) adoptait d'ailleurs un point de vue similaire, dans son rapport (le Rapport Pichette), rendu public en décembre 1993 :

> *L'exercice efficace des fonctions municipales dans la ville-région de Montréal se bute trop souvent à la multiplicité des centres de décision dans plusieurs domaines d'intervention et à l'absence de cadres institutionnels permanents pour prendre des décisions adéquates à l'échelle métropolitaine. De plus, la ville-région n'a pas de porte-parole pour représenter l'ensemble et pour exercer un leadership régional (...) Les particularités du développement et de l'urbanisation de la ville-région, ainsi que l'ampleur des enjeux socio-économiques auxquels elle fait face, amènent le GTMR à conclure qu'il importe, d'abord et avant tout, de procéder à la mise en place de la Région métropolitaine de Montréal et des Organismes intermunicipaux de services (...). C'est pourquoi il a fait de cette dernière voie d'action son choix prioritaire (pages 13 et 24).*

De son côté, Claude Ryan, ancien ministre des Affaires municipales, déclarait ce qui suit, il y a quelques mois[5]:

> *La création d'une autorité régionale est une nécessité. À défaut d'une autorité habilitée à prendre des décisions, la reconnaissance de la réalité régionale demeurera un vœu pieux. Si Montréal forme une région, cette région doit pouvoir penser, parler et agir comme telle. À l'exemple de la Commission Bédard, je trouve qu'il faut mettre un terme à la dispersion actuelle des énergies. Je souhaite en conséquence la création d'une autorité régionale au sein de laquelle les villes de chaque zone seraient représentées au prorata de leur population.*

La proposition du maire de Montréal de créer une seule ville sur l'île de Montréal ainsi que celle du maire de Québec de créer une ville unique sur chacune des deux rives du Saint-Laurent dans la région de Québec tiennent également compte du caractère inéluctable du renforcement du palier supramunicipal, car elles s'accompagnent toutes deux de la mise en place d'une instance métropolitaine.

---

[5] Le Rapport Bédard et l'avenir de la région métropolitaine de Montréal, intervention faite à l'occasion d'un petit déjeuner tenu au centre communautaire de Thérèse-De-Blainville sous les auspices de la Chambre de commerce et d'industrie Thérèse-De-Blainville, le 7 octobre 1999.

Le renforcement du palier supramunicipal n'est pas qu'une question d'efficacité administrative. La qualité de vie des citoyens bénéficiera de la prise en charge de responsabilités comme le transport en commun ou l'aménagement du territoire par des instances capables d'avoir une prise significative sur les enjeux qui se posent dans ces domaines. De même, le financement sur un territoire plus large des équipements et des activités à vocation supralocale et de services comme le logement social conduira à une répartition plus équitable du fardeau fiscal local entre les contribuables.

Ainsi qu'il l'a annoncé le 3 mars 2000, le gouvernement prendra donc des mesures pour renforcer le palier métropolitain dans les régions métropolitaines de recensement (RMR) de Québec, de Montréal et de l'Outaouais, et les MRC à l'extérieur de celles-ci. Les mesures proposées pour les RMR de Québec, de Montréal et de l'Outaouais conduiront à leur conclusion logique les réformes introduites par la création des communautés urbaines et, dans le cas de l'agglomération de Montréal, par la mise en place de l'Agence métropolitaine de transport et par l'adoption de la Loi sur la Commission de développement de la métropole. Les mesures proposées en vue de renforcer les instances supramunicipales, ainsi que celles visant à favoriser les regroupements de municipalités locales, décrites au précédent chapitre, permettront également de concrétiser les objectifs du volet 2 de la Politique de consolidation des communautés locales rendue publique en 1996, qui visait le renforcement des agglomérations urbaines, et ceux du volet 3, qui proposait de développer le rôle des MRC comme coopératives de services.

8.2. Les expériences vécues à l'extérieur du Québec

Jusqu'en 1996, le gouvernement de l'Ontario a mis l'accent sur le renforcement du palier supramunicipal dans ses efforts d'amélioration de la gouverne municipale. C'est ainsi qu'il a procédé à la création de 12 municipalités régionales entre 1967 et 1974, dont quatre en périphérie de la Communauté urbaine de Toronto. Il a aussi introduit l'élection au scrutin universel des membres, autres que les maires qui en sont membres d'office, des conseils métropolitains de Toronto en 1988 et d'Ottawa-Carleton en 1994, de même que l'élection directe des présidents des conseils de Hamilton-Wentworth et de Sudbury. De plus, un organisme métropolitain, le Greater Toronto Service Board (GTSB), a été institué en janvier 1999, pour prendre en charge certaines

responsabilités débordant le territoire de la nouvelle mégacité de Toronto, principalement en matière de transport en commun. La loi créant le GTSB prévoyait qu'elle soit révisée pour décembre 2000 et, dans cette perspective, une démarche de réexamen de cet organisme vient d'être amorcée.

En avril 1999, le gouvernement de l'Alberta a enclenché une démarche de consultation sur le renouvellement de la gouverne de la région métropolitaine d'Edmonton. La consultation doit être menée par un comité formé des maires de la région, sous la coordination d'un président indépendant, et le dépôt d'un rapport au gouvernement albertain est prévu pour septembre 2000. Le gouvernement du Manitoba a enclenché une démarche semblable pour la région de Winnipeg.

On retrouve en Colombie-Britannique un exemple intéressant d'organisme de collaboration intermunicipale dans lequel s'incarnent les principes de vision stratégique régionale et de desserte à géométrie variable. Créé en 1967, le Greater Vancouver Regional District (GVRD), dont les dirigeants sont désignés parmi les élus des municipalités, a un rôle de planification du développement de la région et des transports collectifs. Les municipalités du territoire doivent mettre de l'avant un énoncé politique qui démontre que leur plan d'urbanisme s'inscrit dans la stratégie régionale. Le GVRD sert également d'organisme parapluie à quatre agences, qui offrent des services sur une base volontaire aux municipalités de la région en matière d'assainissement des eaux, d'aqueduc, de logement social et de santé, selon des territoires de desserte variables.

En France, une loi est entrée en vigueur le 12 juillet 1999, afin de permettre la création de nouvelles instances supramunicipales, les communautés d'agglomération, pour les territoires urbains regroupant au moins 50 000 habitants autour d'une ville centrale de 15 000 habitants ou plus. Sur les 141 aires urbaines répondant aux critères de population, 51 s'étaient dotées d'une communauté d'agglomération six mois après l'entrée en vigueur de la loi. On compte 7 capitales régionales et 21 chefs-lieux de départements qui se sont organisés sous cette forme juridique. Les communautés d'agglomération sont dirigées par des conseils formés de représentants des communes. Elles exercent, en lieu et place des communes, les compétences en matière d'aménagement du territoire, de transport urbain, de développement économique, d'habitation et de politique urbaine, ainsi que certaines autres compétences optionnelles comme la voirie et les équipements d'intérêt supralocal, l'assainissement des eaux et les aqueducs. Elles bénéficient d'une fiscalité propre comprenant

notamment la taxe professionnelle unique, soit l'équivalent d'une taxe d'affaires, et d'une dotation de fonctionnement versée par l'État.

En Grande-Bretagne, le gouvernement a aboli, en 1986, les structures métropolitaines constituées dans les années 1970 à Londres et dans les six autres agglomérations les plus populeuses du pays. Il a favorisé, au cours des années 1990, le remplacement du système à deux paliers par un système à palier unique dans plusieurs localités. Cependant, le gouvernement a récemment décidé de recréer l'instance métropolitaine de Londres. Le Greater London Authority, mis en place en mars 2000, assurera la planification et la coordination des fonctions métropolitaines pour tout le territoire du Grand Londres. Les membres du conseil de cette instance seront élus au suffrage universel.

Enfin, il faut noter qu'aux États-Unis, les agglomérations sont assez fragmentées, car il y a eu peu de fusions au cours des dernières décennies, mais qu'elles recourent fréquemment à des organismes pour traiter les enjeux de nature supralocale, notamment l'aménagement du territoire et le transport en commun. Ces organismes ont souvent une vocation unique et, en 1992, on dénombrait 31 555 *special purpose authorities* en milieu métropolitain, soit une augmentation de 159 % depuis 1952. On retrouve aussi des organismes supramunicipaux qui exercent plusieurs compétences. Un exemple d'un tel organisme est celui de Minneapolis-Saint-Paul. Le Twin City Metropolitan Council a été créé en 1969 et a été renforcé de façon majeure en 1994, par l'absorption des agences responsables du transport en commun, du traitement des déchets et des eaux usées. Les conseillers sont nommés par le gouverneur de l'État du Minnesota pour représenter des districts régionaux, après consultation du milieu (échantillon d'élus, audiences publiques, etc.). L'agglomération de Minneapolis–Saint-Paul est également la première où a été mis en place, en 1975, un programme de partage de la croissance de l'assiette foncière (*tax base sharing*). L'aire d'application de ce programme, régi par une loi de l'État du Minnesota et géré par le regroupement des sept comtés membres du Twin City Metropolitan Council, comprend l'ensemble du territoire de ce dernier.

Un autre cas est celui d'Indianapolis. Le système «Unigov» y a été créé en 1969 et s'est traduit par la fusion des pouvoirs exécutifs de la Ville d'Indianapolis et du comté de Marion, quoique la ville et le comté conservent une existence juridique distincte. Dix-sept municipalités de moins de 5 000 habitants ont été incluses dans le système Unigov, mais elles continuent d'être dirigées par des élus,

de prélever des taxes et d'assurer certains services locaux, autres que ceux qui sont fournis par la Ville d'Indianapolis et le comté de Marion. De plus, quatre municipalités de plus de 5 000 habitants ne comptent sur Unigov que pour les services habituellement fournis par les comtés. Enfin, les agences unifonctionnelles existantes, y compris onze commissions scolaires, n'ont pas été touchées.

Un troisième cas est celui de la région de Portland, capitale de l'Oregon, où le Portland Metropolitan Service District a été créé en 1979. Celui-ci se distingue des autres organismes de ce type aux États-Unis en ce que son conseil est composé d'élus au scrutin direct, plutôt que de représentants des municipalités. Ses principales responsabilités ont trait à l'aménagement du territoire, au transport en commun, à la gestion des déchets et à celle des équipements et des parcs régionaux. Son financement provient de la tarification, de quote-parts des municipalités et de taxes approuvées par référendum, notamment une taxe sur les établissements hôteliers. Fait intéressant, le Portland Metropolitan Service District, qui est reconnu pour son fonctionnement harmonieux et les améliorations qu'il a apportées à sa région, a compétence sur un territoire regroupant près de la moitié de la population de l'Orégon.

Le cas de Portland n'est pas le seul où l'instance métropolitaine a compétence sur une part importante du territoire d'un État ou d'une province. Ainsi, le Conseil des services du Grand Toronto a compétence sur un territoire regroupant 4,3 millions de personnes, soit 37 % de la population de 11,5 millions de la province, le Greater Vancouver Regional District a compétence sur un territoire regroupant 1,9 million de personnes, soit 51 % de la population de 3,7 millions de la province, tandis que la ville regroupée de Winnipeg comprend 600 000 personnes sur un total de 1,1 million pour la province, soit 54 %.

8.3. La mise en place de communautés métropolitaines dans les agglomérations de Québec, de Montréal et de l'Outaouais

La création, dans les agglomérations où existent actuellement des communautés urbaines, de communautés métropolitaines qui remplaceront ces dernières et auront compétence sur un territoire élargi englobant l'essentiel de la région métropolitaine de recensement, constitue un élément indispensable de la réorganisation municipale. En effet, certains enjeux ne peuvent être pris en

charge adéquatement qu'à cette échelle, car ils excèdent les territoires des municipalités locales, même regroupées. De plus, le financement à l'échelle de ces agglomérations urbaines des services dont la portée correspond à leur territoire permettra d'en répartir le coût plus équitablement entre les contribuables.

La mise en place des communautés métropolitaines de Québec, de Montréal et de l'Outaouais sera amorcée en priorité, ainsi que l'a annoncé le gouvernement le 3 mars dernier.

8.3.1. Le territoire des communautés métropolitaines

Afin d'assurer l'exercice optimal des responsabilités devant être assumées à l'échelle du territoire de l'agglomération, il convient d'en définir la délimitation. Il apparaît que les territoires actuels des communautés urbaines sont trop restreints pour permettre de prendre en charge les enjeux concernant leurs agglomérations urbaines respectives et que les territoires sur lesquels les communautés métropolitaines auront compétence devront être élargis.

C'est à l'échelle des régions métropolitaines de recensement (RMR) de Montréal, de Québec et de l'Outaouais que se posent de la façon la plus aiguë les problèmes de la congestion des artères, des coûts de l'urbanisation, des conditions favorables à la prospérité économique, de l'équité du financement des grands équipements, de la responsabilité sociale face à la pauvreté en milieu urbain, de l'équilibre du développement.

Ces problèmes supposent la mise en place d'une instance de décision capable de prendre en charge, à l'échelle de l'agglomération, la planification, la coordination et le financement des activités visant à y répondre. Le choix d'un territoire pour ces instances doit aussi tenir compte des objectifs suivants : l'équité fiscale sur le territoire, la souplesse et l'efficacité des structures, la responsabilisation et l'imputabilité, les conditions favorables à la prospérité économique et à la compétitivité.

Il est donc prévu que la Communauté métropolitaine de Montréal, la Communauté métropolitaine de Québec et la Communauté métropolitaine de l'Outaouais auront compétence sur un territoire correspondant sensiblement à celui de leur région métropolitaine de recensement (RMR). Par ailleurs, l'orientation retenue étant de ne pas remettre en cause le découpage actuel des MRC, certaines de celles-ci se retrouveront dans une situation où la partie de leur territoire compris dans la RMR fera partie de la communauté métropolitaine, tandis que l'autre partie en sera exclue. Des ajustements sont prévus dans certaines situations particulières. Ainsi, l'agglomération de Saint-Jérôme sera exclue du territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal, à cause de son rôle de centre de services de la région des Laurentides, tandis que la MRC Lajemmerais sera incorporée en entier, le port de Contrecoeur constituant le prolongement de celui de Montréal. De même, la MRC de la Côte-de-Beaupré sera comprise en entier dans le territoire de la Communauté métropolitaine de Québec, afin d'englober les secteurs du Mont-Sainte-Anne et du Cap-Tourmente, et de tenir compte de la présence à Saint-Tite-des-Caps du principal site d'enfouissement sanitaire de la Communauté urbaine de Québec et de la MRC de l'Île-d'Orléans. Enfin, les MRC comprises dans les communautés métropolitaines et qui sont actuellement responsables de territoires non organisés pourront en conserver la responsabilité.

Les comités d'élus municipaux mis en place dans les RMR de Québec, de Montréal et de l'Outaouais pourront recommander des ajustements au territoire proposé.

Un mécanisme sera prévu pour permettre de revoir périodiquement le territoire des communautés métropolitaines. Ce mécanisme sera fondé sur des critères objectifs, tels que la densité de population, la croissance démographique et le degré d'intégration économique. Lors de la parution des résultats de chaque recensement quinquennal de Statistique Canada, la Commission municipale sera chargée de constater si les municipalités adjacentes satisfont aux critères justifiant leur inclusion dans le territoire d'une communauté métropolitaine.

8.3.2. Les compétences des communautés métropolitaines

Les communautés métropolitaines remplaceront les communautés urbaines sur le territoire de celles-ci, tandis que les MRC dont le territoire sera compris dans celui des communautés métropolitaines seront maintenues, mais avec des compétences redéfinies (voir la section 8.4.2).

Dans ce contexte, les compétences que les communautés métropolitaines se verront confier s'exerceront sur un territoire qui pourra varier selon les domaines.

Dans les domaines correspondant à des enjeux touchant l'agglomération dans son entier, les compétences des communautés métropolitaines s'exerceront sur l'ensemble de leur territoire. Dans d'autres domaines, les compétences des communautés métropolitaines se limiteront au territoire des actuelles communautés urbaines. Les compétences des communautés métropolitaines seront alors exercées exclusivement par les membres du conseil de la Communauté représentant le territoire concerné et les quote-parts demandées aux municipalités locales pour les services correspondants ne s'appliqueront qu'à ce territoire.

Dans les domaines où elles auront compétence, les communautés métropolitaines auront la responsabilité de planifier, de coordonner et de financer les services. Quant à la gestion courante de ces services, les communautés métropolitaines pourront en assumer elles-mêmes la responsabilité ou déléguer celle-ci à un autre palier, à une agence ou à l'entreprise privée, selon des considérations d'efficacité.

Advenant que la démarche de regroupement des municipalités aboutisse à la constitution d'une ville unique sur le territoire actuel de la CUQ, sur celui de la CUM ou sur celui de la CUO, c'est cette municipalité qui prendrait à sa charge les responsabilités qui auraient autrement été confiées à la Communauté métropolitaine pour le territoire de l'actuelle communauté urbaine. Ces mêmes responsabilités, advenant que les regroupements conduisent à la constitution d'un nombre très restreint de municipalités sur ces territoires, pourraient aussi être confiées à des régies intermunicipales.

Les communautés métropolitaines devront se doter d'un plan stratégique de développement économique et social permettant d'articuler en un ensemble cohérent l'exercice de leurs diverses compétences.

Ces compétences seront les suivantes :

- **Aménagement du territoire**

Les communautés métropolitaines élaboreront, pour l'ensemble de leur territoire, le schéma d'aménagement requis selon la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, auquel les municipalités devront se conformer en matière de zonage et d'urbanisme, y compris la Ville de Montréal et la Ville de Québec. Les schémas d'aménagement des communautés métropolitaines devront être conçus de manière à contrôler l'étalement urbain, en tenant compte des orientations gouvernementales en la matière. Les communautés métropolitaines auront six mois pour entreprendre la confection de leur schéma d'aménagement et au plus trois ans pour voir à leur adoption. La démarche de mise en œuvre qui sera prévue dans ces schémas devra s'appuyer sur des ententes entre les communautés métropolitaines et le gouvernement, avec des engagements fermes quant à la mise en application.

Dans le cas des MRC dont le territoire ne sera compris qu'en partie dans celui des communautés métropolitaines, la MRC préparera un projet de schéma d'aménagement pour l'ensemble de son territoire. La partie de ce schéma portant sur la part du territoire de la MRC comprise dans celui de la communauté métropolitaine devra, avant d'être approuvée, être trouvée conforme au schéma d'aménagement de la Communauté.

Les schémas d'aménagement des communautés métropolitaines feront l'objet d'une approbation par le gouvernement. Il est à noter que le gouvernement du Québec a entrepris, avec la participation des ministères concernés, la confection d'une proposition gouvernementale relative à un cadre d'aménagement pour la région métropolitaine de Montréal. Cette proposition gouvernementale a pour but de préciser les modalités d'application des orientations adoptées en septembre 1996 par le Conseil des ministres (voir section 6.2 qui précède). Le cadre d'aménagement gouvernemental, dont

l'approbation est prévue pour l'automne 2000, viendra assurer la cohérence des actions gouvernementales et traduira les orientations du gouvernement en matière d'aménagement pour la région métropolitaine de Montréal. C'est à ce titre qu'il servira de référence pour l'approbation du schéma d'aménagement présenté par la Communauté métropolitaine de Montréal.

- **Transport en commun**

Les communautés métropolitaines seront responsables, pour l'ensemble de leur territoire, de planifier le transport en commun, de le coordonner et d'en financer les aspects ayant une portée métropolitaine, en tenant compte des orientations gouvernementales en matière de transport.

Dans le cas de la Communauté métropolitaine de Montréal, les responsabilités seront exercées de façon différente, à cause de la situation plus complexe de cette agglomération. L'Agence métropolitaine de transport, dont la loi sera modifiée en conséquence, sera l'outil par lequel la Communauté métropolitaine de Montréal coordonnera le transport en commun dans une perspective d'agglomération. En effet, l'actuelle Agence métropolitaine de transport a permis de développer une vision métropolitaine du transport en commun et une expertise qu'il importe de préserver. Le conseil d'administration de l'Agence sera composé en majorité d'élus provenant du conseil de la Communauté métropolitaine, avec des représentants des usagers et du gouvernement. L'Agence proposera pour approbation à la Communauté métropolitaine le plan de développement du transport en commun, qui sera entériné par la suite par le gouvernement, de même que la politique tarifaire et la désignation des équipements de transport métropolitains. L'Agence aura également comme mandats de coordonner les services offerts par les organismes de transport, d'approuver leur planification et de favoriser l'intégration de leur tarification, de soutenir les équipements métropolitains, d'allouer une aide ou de fixer des compensations financières lorsque les services offerts par un organisme engendrent des bénéfices au-delà de son territoire de desserte et de conclure des contrats pour assurer l'offre de certains services, comme les trains de banlieue. Son budget sera approuvé par la Communauté métropolitaine.

Dans le cas des Communautés métropolitaines de Québec et de l'Outaouais, il n'y aura pas d'agence de transport comme à Montréal. Les responsabilités dévolues à cette agence à Montréal seront

exercées, à Québec et dans l'Outaouais, par la Communauté métropolitaine elle-même, par le biais d'une commission du transport du conseil de la Communauté et avec l'appui d'un service du transport de la Communauté métropolitaine.

Les organismes de transport actuels seront maintenus en tant qu'organismes responsables de la planification opérationnelle et de la gestion des services sur leur territoire. La nomination des membres des conseils d'administration des organismes de transport, l'approbation de leur tarification, de leur budget, de leurs immobilisations, de leurs emprunts et des mandats de négociation de leurs conventions collectives reviendront aux instances municipales correspondant à leur territoire. Dans le cas des actuelles sociétés de transport de la CUM et de la CUQ, cette instance sera composée des membres du conseil de la Communauté métropolitaine provenant du territoire actuel de la CUQ ou de la CUM, selon le cas. Pour les autres sociétés de transport, les corporations intermunicipales de transport (CIT) et les organismes municipaux et intermunicipaux de transport (OMIT), leurs conseils d'administration continueront d'être désignés comme actuellement. Cependant, les budgets et les plans d'immobilisations des sociétés de transport devront être entérinés par les communautés métropolitaines.

Par contre, le regroupement des organismes de transport pourra être envisagé. Ainsi, dans la région métropolitaine de Montréal, il sera possible d'étudier l'opportunité de regrouper la gestion des services au sein d'organismes intermunicipaux plus larges regroupant les entités du centre, du nord et du sud de la région métropolitaine.

Le financement du transport en commun continuera de s'appuyer, outre les subventions gouvernementales, sur les quote-parts des municipalités, sur la tarification des usagers, sur les droits sur l'immatriculation et sur la taxe sur l'essence.

En ce qui a trait aux quote-parts municipales, celles-ci seront établies par les instances municipales correspondant au territoire de desserte des organismes de transport. Cependant, des quote-parts pourront être établies par la communauté métropolitaine en ce qui a trait aux équipements désignés comme ayant une portée métropolitaine. Pour ce qui est des contributions des municipalités au coût des trains de banlieue et du métro dans la région de Montréal, le gouvernement compte procéder à

une révision de la formule de partage de ces coûts qui tienne davantage compte de l'utilisation des services. Entre-temps, une formule temporaire devra être convenue avec les partenaires. Quant aux droits sur l'immatriculation et à la taxe sur l'essence, ils continueront d'être perçus, selon les modalités actuelles, par le gouvernement, qui en allouera le produit aux instances métropolitaines aux fins spécifiques du transport en commun.

Cependant, on observe une certaine saturation des sources de financement actuelles et le recours à de nouvelles sources, comme les péages routiers et une taxe sur le stationnement, apparaît souhaitable. Les communautés métropolitaines seront donc habilitées à y recourir, dans le respect du Plan de gestion des déplacements du ministre des Transports et avec l'accord du gouvernement. Soulignons que ces sources de revenus ont l'avantage de permettre un financement accru du transport en commun, mais aussi de diminuer la congestion routière en réduisant l'utilisation de l'automobile en milieu urbain. Le cas de la ville de New-York est un exemple intéressant à ce propos. La Metropolitan Transportation Authority, dont relèvent à la fois le transport en commun, les ponts, les tunnels et les autoroutes, a affecté depuis la fin des années 1960 les surplus dégagés par les péages au transport en commun, permettant de résorber le problème de la congestion automobile sur l'île de Manhattan.

Au terme d'un délai maximal de cinq ans, les résultats du partage des responsabilités ici proposé en matière de transport en commun devront être évalués par le gouvernement et les ajustements nécessaires, le cas échéant, seront apportés.

- **Logement social**

Afin d'assurer une répartition plus équitable des coûts du logement social, les communautés métropolitaines se verront confier la responsabilité d'assurer le financement, pour l'ensemble de leur agglomération, de la part municipale des dépenses en logement social. Ces dépenses comprendront le déficit d'exploitation des habitations à loyer modique (HLM) et les mesures de supplément au loyer, incluant le supplément au loyer découlant du programme AccèsLogis. Soulignons que la part du secteur municipal dans le financement de ces dépenses sera maintenue à 10 %. Les

communautés métropolitaines auront également la responsabilité de s'assurer de l'accessibilité du logement social sur l'ensemble de leur territoire.

Quant à la participation des municipalités au programme AccèsLogis, les modalités actuelles continueront de s'appliquer, notamment en ce qui a trait à la contribution du milieu qui varie de 5 % à 15 % selon la nature des projets. En conséquence, toute municipalité intéressée qui satisfera aux conditions du programme pourra participer à AccèsLogis, sans avoir besoin de l'autorisation de la MRC ou de la communauté métropolitaine.

La gestion des HLM et des mesures de supplément au loyer continuera d'être assurée par les offices municipaux d'habitation (OMH), dont les conseils d'administration conserveront leur composition actuelle, à savoir, dans la plupart des cas, des représentants des municipalités, des représentants des locataires élus par ces derniers et des représentants de groupes socio-économiques désignés par la ministre responsable de l'Habitation. Des dispositions seront prises pour assurer un rôle accru aux locataires. Les offices d'habitation devront transmettre leurs budgets et leurs états financiers aux communautés métropolitaines, qui leur verseront la contribution municipale au déficit des HLM et aux mesures de supplément au loyer.

Le gouvernement du Québec continuera d'encadrer l'exercice des responsabilités en matière de logement social par le biais des règlements sur l'attribution des logements et les conditions de location, des normes édictées par la Société d'habitation du Québec (SHQ), des conditions posées au versement des subventions, de l'approbation par la SHQ des budgets des offices d'habitation et de l'examen de leurs états financiers.

- **Développement économique**

Les communautés métropolitaines auront la responsabilité de voir à l'élaboration d'une planification générale touchant les grands enjeux du développement économique sur leur territoire. La planification élaborée par les conseils régionaux de développement (CRD) et les centres locaux de développement (CLD), dans le cadre de la Politique de soutien au développement local et régional et de la *Loi sur le ministère des Régions*, devra s'harmoniser avec celle des communautés

métropolitaines. Les communautés métropolitaines seront de plus la seule instance du secteur municipal de leur territoire responsable de la promotion économique hors de ce territoire et, à ce titre, elles assureront la participation du secteur municipal, notamment sur le plan financier, au sein d'organismes comme Montréal International et la Société de promotion économique du Québec métropolitain.

Les compétences actuelles des communautés urbaines en matière de développement économique, notamment en ce qui a trait à la création de fonds d'investissement, à la promotion touristique pour la CUQ et au financement des Centres locaux de développement (CLD) pour la CUO, seront désormais exercées par les communautés métropolitaines pour le territoire actuel des communautés urbaines qui exerçaient ces compétences. Il est à noter cependant que, sur le territoire de la CUM et sur celui de la CUQ, la responsabilité du financement des CLD continuera d'être exercée par les municipalités locales ou des regroupements de municipalités locales.

- **Équipements et activités à vocation supralocale**

Certains équipements, activités et services, notamment dans les domaines scientifique, culturel et récréo-touristique, ont une portée supralocale et bénéficient à l'ensemble de la population de leur agglomération. Il faudra donc s'assurer que leur financement puisse se faire par l'intermédiaire des communautés métropolitaines.

Les recommandations des comités d'élus municipaux relativement aux équipements et activités à vocation supralocale permettront d'identifier ces derniers et de définir les règles applicables à leur financement et à leur gestion.

- **Environnement**

Les communautés métropolitaines auront la responsabilité, pour l'ensemble de leur territoire, de préparer et d'adopter, avec la participation de la population, le plan de gestion des matières résiduelles prévu par la loi 90 (*Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives concernant la gestion des matières résiduelles*) sanctionnée le 16 décembre 1999, d'exercer le pouvoir de limiter ou d'interdire la mise en décharge ou

l'incinération de matières résiduelles provenant de l'extérieur de leur territoire, de définir des orientations visant à assurer une cohérence en matière d'alimentation en eau potable et de traitement des eaux usées et de se prononcer sur tous les projets municipaux d'équipements en assainissement des eaux. En ce qui a trait aux responsabilités actuellement exercées par la CUM sur l'île de Montréal en matière de contrôle de la qualité de l'air, dans le cadre d'une entente avec le gouvernement, la possibilité qu'elles soient étendues à l'ensemble du territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal sera examinée avec le ministère de l'Environnement. Enfin, les communautés métropolitaines reprendront à leur charge, sur le territoire actuel de la Communauté urbaine de Québec (CUQ), de la Communauté urbaine de Montréal (CUM) et de la Communauté urbaine de l'Outaouais (CUO), les responsabilités de gestion de ces dernières en matière d'assainissement des eaux (incluant, dans le cas de la CUM, la tarification pour le traitement des eaux usées industrielles), de même que l'élimination des déchets sur le territoire de la CUQ et l'alimentation en eau potable sur celui de la CUO.

Les communautés métropolitaines seront assujetties aux contrôles gouvernementaux prévus par la *Loi sur la qualité de l'environnement* et les autres lois environnementales. Elles auront l'obligation de soumettre au ministre de l'Environnement les plans de gestion des matières résiduelles, lesquels devront être conformes à la politique gouvernementale dans ce domaine.

- **Sécurité publique**

Selon les orientations mises de l'avant par le ministre de la Sécurité publique, l'aménagement des responsabilités en matière de sécurité publique sur le territoire des communautés métropolitaines s'établira comme suit. Les communautés métropolitaines auront la responsabilité, pour le territoire actuel des communautés urbaines, de procéder, en liaison avec les municipalités locales qui en conserveront la gestion, à la planification de la sécurité civile et de la sécurité incendie. Hors du territoire des actuelles communautés urbaines, cette dernière responsabilité reviendra aux MRC. La gestion de services en matière de sécurité civile et de sécurité incendie demeurera une compétence des municipalités locales.

En ce qui a trait aux services de police, la responsabilité des services actuellement assurés par le Service de police de la Communauté urbaine de Montréal (SPCUM) sur l'île de Montréal relèvera, comme dans les autres cas où la compétence de la Communauté métropolitaine de Montréal se limitera à l'île de Montréal, d'une commission du conseil de la Communauté métropolitaine composée exclusivement de membres provenant de l'île de Montréal. Une personne désignée par le gouvernement s'adjoindra à cette commission et les dispositions actuelles applicables à la nomination du directeur de police par le gouvernement seront maintenues.

Quant à l'organisation des services policiers pour le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal hors de l'île de Montréal, pour celui de la Communauté métropolitaine de Québec et celui de la Communauté métropolitaine de l'Outaouais, le ministre de la Sécurité publique rendra publiques ses orientations dans un avenir prochain.

Par ailleurs, la possibilité de confier aux communautés métropolitaines la responsabilité de voir à la mise en opération d'un centre d'appel d'urgence (centre 9-1-1) pour leur agglomération sera examinée par les comités d'élus municipaux.

- **Évaluation foncière**

Les communautés métropolitaines assumeront la responsabilité de l'évaluation foncière sur les territoires actuels des communautés urbaines. Pour le reste du territoire des communautés métropolitaines, la responsabilité de l'évaluation foncière résidentielle continuera de relever des MRC et des municipalités, comme actuellement.

La question de la responsabilité de l'évaluation foncière non résidentielle sera examinée par les comités d'élus municipaux, qui pourront convenir qu'il vaudrait mieux confier cette responsabilité aux communautés métropolitaines, dans le contexte de l'établissement d'une fiscalité d'agglomération.

- **Partage de la croissance de l'assiette foncière**

Il reviendra aux communautés métropolitaines, à l'intérieur de balises fixées par le gouvernement, de gérer un programme de partage de la croissance de l'assiette foncière sur leur territoire. Les modalités de ce programme seront déterminées par le comité d'élus de l'agglomération ou, en l'absence d'accord entre les élus, par le gouvernement.

Le principe d'un tel programme consiste à partager à l'intérieur d'une agglomération une partie de la croissance de l'assiette totale, composée de la somme des assiettes municipales.

Ses objectifs principaux consistent à réduire la concurrence et les disparités fiscales intermunicipales, mais surtout à créer une dynamique de coopération.

Un programme de partage devrait idéalement inclure, dans la formule destinée à établir la contribution de chaque municipalité, une portion de la croissance de toutes les valeurs foncières, tant résidentielles que non résidentielles. Trois utilisations seront possibles quant aux recettes obtenues du programme : le financement des services métropolitains ou des équipements, services et activités à portée supralocale, la création d'un Fonds de développement, auquel toutes les municipalités participantes pourraient soumettre des projets et, enfin, la redistribution aux municipalités participantes selon des critères à définir.

- **Autres compétences**

Outre les domaines de compétence décrits précédemment, le gouvernement étudiera, de concert avec les élus municipaux, la possibilité d'élargir au territoire des communautés métropolitaines certaines responsabilités actuellement exercées par certaines communautés urbaines sur leur territoire comme, par exemple, le soutien aux arts et à la culture, le contrôle du taxi et la réglementation du remorquage.

8.3.3. La désignation des dirigeants des communautés métropolitaines

Le projet de loi sur les communautés métropolitaines définira le mode de désignation de leurs dirigeants et leur mode de prise des décisions. Diverses options ont été envisagées à ce propos, par exemple des communautés métropolitaines dont le conseil aurait été élu au scrutin universel, ce qui aurait assuré une imputabilité directe à l'égard des citoyens et l'émergence d'une véritable vision métropolitaine, mais aurait aussi affaibli la légitimité des élus des municipalités locales et aurait pu constituer une source de conflits entre paliers du secteur municipal. L'option d'un remplacement à la fois des communautés urbaines et des MRC par les communautés métropolitaines a également été envisagée, mais l'abolition des MRC aurait fait disparaître des entités dont le maintien apparaît utile pour l'exercice de certaines compétences, compte tenu de l'étendue des agglomérations visées.

L'option retenue est plutôt celle de communautés métropolitaines dont les membres seront délégués et non élus, qui remplaceront les actuelles communautés urbaines, tandis que les MRC seront maintenues sur le reste du territoire des communautés métropolitaines.

Le mode de désignation des dirigeants des communautés métropolitaines s'appuiera sur certains principes, en particulier celui d'une représentation proportionnelle de la population. Le nombre de membres des conseils demeurera restreint, pour favoriser l'efficacité et l'imputabilité. Les conseils des communautés métropolitaines comprendront un certain nombre de maires ou de préfets membres d'office, de conseillers désignés par leur conseil municipal, de même que des maires choisis par leurs pairs, selon des modalités qui seront établies après le dépôt des rapports des comités d'élus municipaux.

La Communauté métropolitaine de Montréal

Le conseil de la Communauté métropolitaine de Montréal sera composé de 31 personnes, dont trois maires membres d'office, soit ceux de Montréal, de Laval et de Longueuil, et 28 autres membres désignés comme suit :

- les représentants de la Ville de Montréal et de la Ville de Laval, autres que le maire, seront désignés par et parmi leur conseil municipal;

- des maires de la banlieue de l'île de Montréal, des maires de la rive et de la couronne Nord et des maires de la rive et de la couronne Sud seront désignés par leurs pairs.

L'équilibre de la représentation, incluant les maires désignés d'office, s'établirait comme suit pour le territoire retenu, en faisant abstraction d'éventuelles fusions :

	MUNICIPALITÉS	POPULATION	CONSEILLERS
Ville de Montréal	1	1 016 376	10
Banlieue de Montréal	27	759 470	7
Ville de Laval	1	330 393	3
Rive et couronne Nord	27	429 604	4
Rive et couronne Sud	49	738 084	7
TOTAL	**105**	**3 273 927**	**31***

* Note : Ces chiffres incluent les maires de Montréal, de Laval et de Longueuil, membres d'office.

La Communauté métropolitaine de Québec

Le conseil de la Communauté métropolitaine de Québec comprendra 11 conseillers, désignés comme suit :

- les maires des Villes de Québec, Sainte-Foy, Charlesbourg, Beauport et Lévis seront membres d'office du Conseil;
- des maires des autres municipalités du territoire actuel de la Communauté urbaine de Québec, des maires des municipalités de la rive Sud, autres que Lévis, et un maire des MRC de la Côte-de-Beaupré, de la Jacques-Cartier et de l'Île-d'Orléans seront désignés par leurs pairs;
- les représentants de la Ville de Québec, autres que le maire, seront désignés par et parmi leur conseil municipal.

Les proportions de la représentation, incluant les maires désignés d'office, seraient les suivantes pour le territoire retenu, en faisant abstraction d'éventuelles fusions :

	MUNICIPALITÉS	POPULATION	CONSEILLERS
Ville de Québec	1	167 264	3
Villes moyennes de la CUQ	3	216 192	3
Autres villes de la CUQ	9	120 779	2
Autres villes de la rive Nord et de l'Île d'Orléans	24	53 343	1
Villes de la rive Sud	12	125 001	2
TOTAL	**49**	**682 579**	**11***

* Note : Ces chiffres incluent les maires de Québec, Sainte-Foy, Charlesbourg, Beauport et Lévis membres d'office.

La Communauté métropolitaine de l'Outaouais

Le conseil de la Communauté métropolitaine de l'Outaouais comprendra 9 conseillers, désignés comme suit : le maire de Hull et deux conseillers désignés par le conseil municipal, le maire de Gatineau et deux conseillers désignés par le conseil municipal, le maire d'Aylmer, le maire de Buckingham ou celui de Masson-Angers, en alternance, et le préfet de la MRC des Collines-de-l'Outaouais. Advenant que se produisent des fusions, cette répartition devra être ajustée en conséquence.

	MUNICIPALITÉS	POPULATION	CONSEILLERS
Villes de la CUO	5	217 609	8
Municipalités de la MRC des Collines-de-l'Outaouais	7	33 662	1
TOTAL	**12**	**251 271**	**9**

8.3.4. Les structures des communautés métropolitaines

Les conseils des communautés métropolitaines en seront l'organe dirigeant. La Loi prévoira que les conseils puissent être dotés de commissions, formées principalement de membres des conseils et correspondant aux principaux domaines de compétence des communautés métropolitaines, à savoir l'aménagement, le transport, l'environnement et la qualité de vie, le développement économique, le développement social, la sécurité publique, la gestion administrative et financière. Pour les domaines relevant de sa compétence, le conseil, avec l'appui de ses commissions, établira un plan stratégique de la Communauté, fixera les objectifs, priorités et orientations, verra à la cohérence entre les plans d'action des unités administratives et des organismes rattachés à la Communauté et assurera le suivi de la réalisation de ces plans d'action.

Le conseil de chacune des communautés métropolitaines sera dirigé par un président, élu parmi les membres du Conseil aux deux tiers des voix. Les présidents des communautés métropolitaines continueront d'être membres du Conseil et n'auront pas à démissionner de leurs fonctions au palier local.

Dans le cas de la Communauté métropolitaine de Montréal, un comité exécutif sera prévu, que présidera le président du conseil de la Communauté. Les commissions ne pourront soumettre une question au conseil sans qu'elle ait d'abord été soumise au comité exécutif.

En ce qui a trait à l'appareil administratif de chacune des communautés métropolitaines, celui-ci sera dirigée par un directeur général et des directeurs responsables des divers services de la Communauté. Ces derniers relèveront du directeur général. Il en sera de même, dans le cas de la Communauté métropolitaine de Montréal, du directeur général de l'Agence métropolitaine de Transport et du directeur du Service de police de l'Île de Montréal, pour les matières à caractère administratif uniquement. Le directeur général et les directeurs de services seront nommés par le conseil de la Communauté, sauf exception (par exemple, le directeur du Service de police de l'île de Montréal).

8.3.5. Le financement des communautés métropolitaines

Compte tenu que les membres des conseils des communautés métropolitaines ne seront pas élus au scrutin direct, celles-ci n'auront pas un accès direct à la taxation foncière et le financement par quote-parts sera maintenu. Ces quote-parts seront fondées sur une mesure du potentiel fiscal dont la nature exacte reste à déterminer. Il est à noter que les municipalités situées hors du territoire des communautés métropolitaines et qui seront desservies par ces dernières, en ce qui a trait à certains services comme le transport en commun, pourront également se voir imposer le versement de quote-parts à ce titre.

En plus des transferts gouvernementaux, les communautés métropolitaines auront également accès aux sources de revenus suivantes :

- les revenus de la tarification;
- les revenus tirés d'un programme de partage de la croissance de l'assiette foncière;
- les droits sur l'immatriculation et la taxe sur l'essence, qui continueront d'être perçus par le gouvernement et dont le produit sera alloué pour le transport en commun;
- d'éventuel péages ou taxes sur le stationnement, dans le cadre de balises gouvernementales.

Par ailleurs, la réflexion devra se poursuivre quant à l'opportunité de doter les communautés métropolitaines ou d'autres instances municipales d'outils fiscaux leur permettant de gérer et de contrôler leur développement, par exemple les redevances de développement. Ces dernières sont une forme de tarification prélevée auprès des promoteurs d'un nouveau développement pour financer les coûts de la construction ou de l'expansion d'équipements et d'infrastructures situés hors des limites du nouveau développement et rendus nécessaires par celui-ci. Les redevances de développement sont une extension d'une pratique couramment utilisée depuis longtemps dans toutes les provinces canadiennes, en l'occurrence l'obligation faite au promoteur d'un développement de payer le coût des conduites d'aqueduc et d'égouts, des routes, des trottoirs et de l'éclairage de rue situés sur le site. Les redevances, elles, s'appliquent au coût des infrastructures lourdes situées hors du site du développement, comme les systèmes collecteurs d'aqueduc et d'égouts et la voirie

collectrice, mais elles peuvent aussi s'appliquer au coût de services à la personne, comme les parcs, les bibliothèques, les équipements récréatifs ou les écoles. Les redevances de développement sont un outil intéressant pour financer les coûts engendrés par les développements immobiliers et tarifer les coûts réels de l'étalement urbain. Cependant, plusieurs éléments doivent être clarifiés avant qu'on puisse les mettre en œuvre. Le gouvernement mènera une étude en profondeur à ce sujet, en collaboration avec ses partenaires municipaux, et ce, dans un délai d'un an.

8.3.6. La démarche de mise en place des communautés métropolitaines

Le gouvernement établira, par voie législative, le territoire, les compétences et l'organisation des communautés métropolitaines, selon les caractéristiques décrites dans les sections précédentes, afin que les Communautés métropolitaines de Québec, de Montréal et de l'Outaouais soient en place le 1er janvier 2001. Un projet de loi-cadre sur la Communauté métropolitaine de Montréal sera soumis pour adoption à l'Assemblée nationale au cours de la session du printemps 2000. Une législation semblable pour les communautés métropolitaines de Québec et de l'Outaouais sera présenté à la session du printemps 2000 et adoptée à l'Assemblée nationale à la session de l'automne 2000. Un projet de loi portant sur les modalités de mise en œuvre des trois communautés métropolitaines sera présenté pour adoption à l'automne 2000.

Le 3 mars dernier, des comités d'élus municipaux, assistés chacun par un mandataire nommé par le gouvernement, se sont vu confier, pour les régions métropolitaines de recensement (RMR) de Québec, de Montréal et de l'Outaouais, le soin de faire des recommandations au gouvernement sur les aspects suivants :

- l'identification des équipements, activités et services à portée supralocale et la définition des modalités de partage de leurs coûts;
- les modalités d'un programme de partage de la croissance de l'assiette foncière.

Les comités d'élus pourront aussi faire des recommandations sur les modalités de mise en place des communautés métropolitaines, notamment en ce qui a trait à certains ajustements à la délimitation du territoire pour tenir compte de cas particuliers et à l'exercice de certaines compétences, comme l'évaluation foncière.

Les recommandations des comités d'élus ou, advenant que ceux-ci n'aient pu se mettre d'accord, celles des mandataires, seront soumises au gouvernement à la fin de juin 2000. Elles se traduiront par l'adoption, à l'automne 2000, de décrets venant préciser l'exercice des compétences en cause par chacune des communautés métropolitaines. Ces décrets seront adoptés en vertu des dispositions habilitantes qui apparaîtront dans les lois instituant les communautés métropolitaines.

Ces comités d'élus municipaux seront les mêmes que ceux constitués pour étudier les regroupements municipalités locales dans leur agglomération et leur composition est décrite au chapitre précéd portant sur les regroupements.

Enfin, entre l'adoption de la loi instituant les communautés métropolitaines et l'entrée en fonction de celles-ci, des comités d'implantation composés d'élus municipaux et d'autres personnes désignées par le gouvernement seront chargés de préciser les modalités techniques de mise en place des communautés métropolitaines et de piloter les opérations d'organisation des structures administratives, de transfert des personnels et des actifs.

8.4. La révision des compétences des municipalités régionales de comté (MRC)

La consolidation des municipalités régionales de comté (MRC) et la révision de leurs compétences, font partie intégrante de la réorganisation municipale présentée ici.

Le renforcement des MRC vise à favoriser la répartition des responsabilités la plus susceptible d'assurer aux citoyens des services de qualité au moindre coût et d'améliorer la cohérence des décisions, de même que l'équité entre les contribuables.

Ce renforcement s'inscrit également dans l'optique de la Politique de la ruralité, que le ministre des Régions s'apprête à rendre publique. Afin d'enrayer le processus de déstructuration des milieux ruraux et d'insuffler un dynamisme garant de la pérennité de l'occupation du territoire, la Politique de la ruralité proposera des moyens pour favoriser un développement territorial global et intégré, en accroissant la participation des collectivités à la gestion des ressources de leur milieu et à la valorisation de l'environnement, dans une perspective de développement durable.

Cette politique cherchera également à consolider les pôles urbains qui jouent un rôle de centres de services dans les 44 MRC sans noyau urbanisé de 10 000 habitants et plus, et prévoira un recours accru aux MRC.

Les compétences des MRC différeront, selon qu'elles seront situées sur le territoire d'une communauté métropolitaine ou hors de celui-ci. De plus, comme le territoire des MRC ne sera pas modifié, certaines MRC seront dans la situation où une partie seulement de leur territoire fera partie de celui d'une communauté métropolitaine.

8.4.1. Les MRC situées hors du territoire des communautés métropolitaines

En ce qui a trait aux MRC situées hors du territoire des communautés métropolitaines, leurs compétences seront consolidées et, dans certains domaines, accrues, le gouvernement conservant le pouvoir d'encadrer l'exercice de ces compétences. Il en sera de même des MRC dont une partie du territoire ne fera pas partie de celui d'une communauté métropolitaine, pour cette partie de leur territoire.

Hors du territoire des communautés métropolitaines, certaines compétences seront exercées obligatoirement par les MRC, qui devront assurer la planification, la coordination et le financement des activités correspondantes, sans droit de retrait des municipalités locales.

Parmi ces compétences obligatoires, certaines sont déjà exercées par les MRC, notamment :

- la planification de l'aménagement du territoire, soit la confection de schémas d'aménagement;

- le financement des Conseils locaux de développement (CLD) et la participation à leur direction;
- l'entretien des cours d'eaux régionaux;
- la gestion des territoires non organisés (TNO);
- l'évaluation foncière, pour le territoire des municipalités autres que celles régies par la Loi sur les cités et villes, de même que la vente d'immeubles pour défaut de paiement de taxes.

D'autres compétences obligatoires s'ajouteront, en particulier :

- la planification et la coordination en matière de sécurité incendie et de sécurité civile;
- la planification de la gestion des matières résiduelles et l'exercice du pouvoir de limiter ou d'interdire la mise en décharge et l'incinération sur leur territoire de matières résiduelles provenant de l'extérieur de celui-ci;
- le financement du logement social, soit le versement de la part municipale (10 %) des déficits d'exploitation des HLM et des mesures de supplément au loyer, incluant le supplément au loyer découlant du programme AccèsLogis; les MRC auront aussi la responsabilité de s'assurer de l'accessibilité du logement social sur leur territoire;
- le partage du financement et les modalités de gestion des équipements, activités et services à vocation supralocale.

La gestion courante des activités découlant des compétences obligatoires des MRC pourra être confiée à des tiers, par exemple les municipalités locales. Dans le cas du logement social, la gestion des services continuera d'être assurée par les offices municipaux d'habitation (OMH), qui devront transmettre leurs budgets et leurs états financiers aux MRC. La composition actuelle des conseils d'administration des OMH sera maintenue, de même que les modalités de leur encadrement par la Société d'habitation du Québec (SHQ).

Les responsabilités des MRC continueront également de comprendre des compétences facultatives, c'est-à-dire des compétences que la Loi permet spécifiquement aux MRC d'exercer, sans leur en faire l'obligation, notamment :

- la mise en œuvre des ententes relatives aux services policiers pour les municipalités assujetties à la Sûreté du Québec;
- la création de parcs régionaux;
- la création de fonds d'investissement locaux;
- l'aide technique aux entreprises (création d'un Fonds, embauche d'agents de développement);
- la mise en valeur des terres publiques ou privées (création d'un Fonds, participation aux programmes du gouvernement, création d'une agence mixte de mise en valeur des forêts privées);
- l'aménagement d'un aérodrome ou d'un port;
- la réglementation du transport par taxi;
- l'acceptation d'un pouvoir délégué par le gouvernement.

À ces compétences facultatives actuelles s'ajoutera le partage de la croissance de l'assiette foncière. De plus, le droit de retrait des municipalités locales sera aboli à l'égard des compétences facultatives, sauf en ce qui a trait aux pouvoirs que la Loi permet aux MRC d'exercer en matière de subventions aux organismes œuvrant dans les domaines de la bienfaisance, de la culture, de l'éducation, de l'environnement, du tourisme, de l'initiative commerciale et industrielle.

Les MRC conserveront la possibilité, selon les dispositions déjà prévues par la Loi, de prendre en charge certaines responsabilités des municipalités locales par le biais d'une résolution de leur conseil (déclaration de compétence) ou d'ententes, dans des domaines comme l'organisation de la sécurité incendie et des mesures d'urgence, l'organisation des services policiers pour le territoire des municipalités non assujetties à la Sûreté du Québec, le développement culturel, la promotion touristique, la voirie, le transport en commun, l'assainissement des eaux et la gestion des réseaux d'aqueduc et d'égout. Le droit de retrait des municipalités locales à l'égard d'une déclaration de compétence de la MRC sera aboli, sauf pour une période de 30 jours au cours de laquelle une municipalité pourra soumettre son cas en appel à la Commission municipale. De plus, lors d'une déclaration de compétence, le conseil de la MRC pourra choisir d'exclure une municipalité locale.

Chaque MRC ne faisant pas partie du territoire des communautés métropolitaines de Québec, de Montréal et de l'Outaouais sera tenue de soumettre au gouvernement, d'ici le 1er septembre 2000, des recommandations relativement à l'identification des équipements, activités et services à portée supralocale, aux modalités de leur gestion et du partage de leur coût, de même que, si elle le juge à propos, aux modalités d'un partage de la croissance de l'assiette foncière sur son territoire.

Advenant que les conseils de certaines MRC n'aient pas réussi à se mettre d'accord sur des propositions dans le délai fixé, la Commission municipale pourra, à la demande de la ministre d'État aux Affaires municipales et à la Métropole, procéder à un examen de la situation et soumettre des recommandations au gouvernement. Ce dernier viendra, au terme de la démarche, préciser l'exercice des compétences en cause par chacune des MRC.

8.4.2. Les MRC situées sur le territoire des communautés métropolitaines

Les dispositions qui précèdent s'appliqueront aussi aux MRC situées sur le territoire des communautés métropolitaines, sauf en ce qui a trait aux responsabilités qui seront prises en charge par les communautés pour l'ensemble de leur territoire et qui seront donc retirées à ces MRC, en l'occurrence :

- la planification de l'aménagement du territoire;
- la planification de la gestion des matières résiduelles;
- le financement du logement social;
- le financement des équipements, activités et services à vocation supralocale;
- le partage de la croissance de l'assiette foncière.

Cependant, une modalité particulière de partage des tâches sera prévue pour la planification de l'aménagement du territoire, dans le cas des MRC dont une partie seulement du territoire sera comprise dans le territoire d'une communauté métropolitaine. La partie du schéma d'aménagement préparée par la MRC, pour l'ensemble de son territoire, qui portera sur la part de ce territoire

comprise dans celui de la communauté métropolitaine devra, avant d'être approuvé, être trouvée conforme au schéma de la Communauté métropolitaine.

CONCLUSION

Le 3 mars 2000, le gouvernement annonçait ses orientations en matière de réorganisation municipale, ainsi que certaines mesures qu'il comptait mettre en œuvre à cette fin. La publication du présent Livre blanc constitue l'étape suivante de la démarche.

La réorganisation du secteur municipal québécois ici décrite s'inscrit dans la continuité des réformes des dernières décennies. Les changements proposés convergent avec ceux que plusieurs gouvernements d'Amérique et d'Europe ont introduits ou sont en voie d'introduire chez eux. Il n'en reste pas moins qu'il s'agit d'un modèle proprement québécois.

Les objectifs poursuivis devraient rallier les citoyennes et les citoyens du Québec. La réorganisation municipale proposée conservera des municipalités locales proches de la population, mais favorisera leur regroupement. La réorganisation municipale proposée prévoit également un renforcement du palier supramunicipal, afin de doter les collectivités des moyens institutionnels de définir une vision stratégique de leur avenir. Il faut que les enjeux qui transcendent le territoire des municipalités locales soient pleinement pris en charge par des instances dotées d'un territoire suffisamment grand. La réorganisation a également pour but une répartition plus équitable du fardeau fiscal, afin notamment de corriger les disparités fiscales inéquitables qu'on observe au détriment des villes centrales. Il faut enfin que l'organisation du secteur municipal soit plus simple, plus efficace, moins coûteuse. En effet, la réorganisation doit permettre de maintenir les services existants tout en réduisant leur coût, ou d'améliorer les services sans accroître le fardeau fiscal global des contribuables.

Dans les régions métropolitaines de recensement (RMR) de Québec, de Montréal et de l'Outaouais, des communautés métropolitaines verront le jour pour assurer la prise en charge des enjeux supralocaux à l'échelle de leur agglomération. La réorganisation prévoit également que les regroupements de municipalités locales y seront facilités, afin de favoriser la constitution de municipalités regroupant le cœur urbanisé de ces agglomérations. Le cas de ces régions métropolitaines de recensement (RMR) et de celles de Chicoutimi-Jonquière, de Sherbrooke et de Trois-Rivières sera abordé en priorité.

À la suite de la publication du Livre blanc, le gouvernement compte progresser rapidement dans la mise en œuvre de la réorganisation proposée. Des projets de loi seront soumis pour adoption au cours de la session du printemps 2000, notamment en ce qui a trait à la création de la Communauté métropolitaine de Montréal et aux mécanismes visant à favoriser les regroupements municipaux. Un projet de loi sera également déposé à la session du printemps 2000, pour adoption lors de la session de l'automne suivant, concernant la création des communautés métropolitaines de Québec et de l'Outaouais. D'autres projets de loi seront soumis à l'automne 2000, pour préciser les compétences des MRC et de l'Outaouais et établir les modalités de mise en œuvre des trois communautés métropolitaines. La réorganisation devra entrer en vigueur le 1er janvier 2001. On retrouve l'échéancier à l'annexe 1.

ANNEXES

ANNEXE 1 : L'ÉCHÉANCIER DE LA RÉORGANISATION MUNICIPALE

ÉTAPES	DATES
• Désignation des mandataires pour les RMR de Montréal, Québec et l'Outaouais, et formation des comités d'élus municipaux pour étudier les regroupements de municipalités et le partage du coût des équipements, services et activités à portée supralocale	Mars 2000
• Publication d'un Livre blanc sur les orientations gouvernementales en matière de réorganisation municipale	Avril 2000
• Mandat confié aux MRC relativement au partage du coût des équipements, activités et services à portée supralocale	Avril 2000
• Présentation et adoption des projets de loi suivants : ➢ Loi-cadre portant sur la création de la communauté métropolitaine de Montréal ➢ Loi habilitant le gouvernement à décréter des regroupements de municipalités, instituant le nouveau mandat de la Commission municipale, abolissant la péréquation pour certaines municipalités et prévoyant des dispositions spécifiques en matière de relations de travail	Printemps 2000
• Présentation de lois-cadre portant sur la création des communautés métropolitaines de Québec et de l'Outaouais	Printemps 2000
• Rapports des mandataires sur les résultats des travaux des comités d'élus municipaux des RMR de Québec, de Montréal et de l'Outaouais : ➢ Équipements à portée supralocale ➢ Regroupements de municipalités	Fin juin 2000 Fin septembre 2000
• Début des travaux visant à mettre en place les communautés métropolitaines	Juillet 2000
• Recommandations des MRC relativement aux équipements, activités et services à portée supralocale	Septembre 2000
• Adoption des projets de lois-cadre portant sur la création des communautés métropolitaines de Québec et de l'Outaouais	Automne 2000
• Présentation et adoption des projets de loi suivants : ➢ Loi établissant les modalités de mise en œuvre des communautés métropolitaines ➢ Loi précisant les compétences des MRC	Automne 2000
• Adoption d'un décret spécifiant la liste des services et activités à portée supralocale dans les RMR de Québec, de Montréal et de l'Outaouais, ainsi que dans les MRC	Automne 2000
• Entrée en vigueur des dispositions relatives : ➢ Aux Communautés métropolitaines ➢ Aux compétences des MRC ➢ À l'abolition de la péréquation pour certaines municipalités ➢ Aux équipements, activités et services à portée supralocale	1er janvier 2001

ANNEXE 2 : LES 44 MRC NE COMPRENANT PAS D'AGGLOMÉRATION DE RECENSEMENT SUR LEUR TERRITOIRE

MRC	MUNICIPALITÉS	POPULATION	MRC	MUNICIPALITÉS	POPULATION
Abitibi	17	24 560	Les Basques	11	10 204
Abitibi-Ouest	24	23 452	Les Etchemins	14	18 356
Acton	8	15 303	Les Îles-de-la-Madeleine	8	13 802
Antoine-Labelle	22	33 894	Les Jardins-de-Napierville	11	22 936
Asbestos	7	15 005	Les Laurentides	23	36 335
Avignon	12	14 160	Les Pays-d'en-Haut	11	28 237
Bonaventure	13	19 550	L'Islet	14	19 823
Caniapiscau	2	3 812	Lotbinière	19	26 921
Charlevoix	8	13 437	Maskinongé	13	23 791
Charlevoix-Est	8	16 739	Matawinie	15	39 795
Denis-Riverin	8	13 526	Mékinac	10	13 475
Kamouraska	17	23 215	Minganie	8	5 866
La Côte-de-Gaspé	5	20 851	Montcalm	11	38 053
La Haute-Côte-Nord	8	13 184	Montmagny	14	23 794
La Matapédia	18	20 855	Nicolet-Yamaska	20	23 280
La Mitis	19	20 160	Papineau	26	20 332
La Nouvelle-Beauce	10	25 058	Pontiac	18	15 576
La Vallée-de-la-Gatineau	20	19 074	Portneuf	21	45 185
Le Domaine-du-Roy	9	32 135	Robert-Cliche	10	18 712
Le Granit	20	21 287	Rocher-Percé	10	21 340
Le Haut-Saint-Laurent	13	22 007	Témiscamingue	20	17 249
L'Érable	13	24 684	Témiscouata	20	23 082

Notes : Le nombre de municipalités et d'habitants fait abstraction des territoires non organisés. Les données sur la population sont celles du recensement de 1996. Le nombre de municipalités tient compte des regroupements approuvés par décret jusqu'au 25 mars 2000.

ANNEXE 3 : LES 25 MRC COMPRENANT UNE AGGLOMÉRATION DE RECENSEMENT SUR LEUR TERRITOIRE

MRC	MUNICIPALITÉS	POPULATION	AGGLOMÉRATION DE RECENSEMENT CORRESPONDANTE	MUNICIPALITÉS	POPULATION
Argenteuil	10	28 505	Lachute	1	11 493
Arthabaska	24	62 917	Victoriaville	2	40 438
Beauce-Sartigan	21	46 318	Saint-Georges	4	26 584
Beauharnois-Salaberry	11	59 769	Salaberry-de-Valleyfield	3	39 563
Brome-Missisquoi	20	45 987	Cowansville	1	12 051
Drummond	22	83 946	Drummondville	6	65 119
Joliette	10	52 845	Joliette	3	34 391
L'Amiante	25	45 020	Thetford Mines	5	27 760
La Haute-Yamaska	10	77 006	Granby	3	58 872
Lac-Saint-Jean-Est	15	52 401	Alma	2	30 383
La Rivière-du-Nord	9	83 773	Saint-Jérôme	4	56 533
Le Bas-Richelieu	14	52 288	Sorel	4	43 009
Le Centre-de-la-Mauricie	12	67 103	Shawinigan	9	59 851
Le Haut-Richelieu	19	97 539	Saint-Jean-sur-Richelieu	5	76 461
Le Haut-Saint-Maurice	5	13 707	La Tuque	3	13 165
Les Maskoutains	24	78 754	Saint-Hyacinthe	5	50 027
Manicouagan	8	34 170	Baie-Comeau	5	31 795
Maria-Chapdelaine	12	27 853	Dolbeau-Mistassini	1	15 214
Matane	14	23 723	Matane	5	17 118
Memphrémagog	20	38 461	Magog	3	21 334
Rimouski-Neigette	15	52 674	Rimouski	8	48 104
Rivière-du-Loup	14	32 120	Rivière-du-Loup	3	22 378
Rouyn-Noranda	13	42 631	Rouyn-Noranda	8	39 096
Sept-Rivières	5	34 447	Sept-Îles	2	26 121
Vallée-de-l'Or	10	42 840	Val d'Or	5	32 648

Notes : Le nombre de municipalités et d'habitants fait abstraction des territoires non organisés. Les données sur la population sont celles du recensement de 1996. Le nombre de municipalités tient compte des regroupements approuvés par décret jusqu'au 25 mars 2000, ainsi que du transfert d'Ulverton de la MRC de Drummond à la MRC de Val-Saint-François. La MRC de la Rivière-du-Nord (Saint-Jérôme) est soustraite de la région métropolitaine de Montréal. Elle est traitée comme une agglomération de recensement et apparaît donc au présent tableau.

ANNEXE 4 : LES MRC DONT LES MUNICIPALITÉS SONT COMPRISES EN TOUT OU EN PARTIE DANS LES RÉGIONS MÉTROPOLITAINES DE RECENSEMENT (RMR) DE CHICOUTIMI-JONQUIÈRE, DE SHERBROOKE ET DE TROIS-RIVIÈRES

RMR et MRC	Municipalités	Population
1) RMR de Chicoutimi-Jonquière		
• MRC du Fjord-du-Saguenay		
- comprise dans la RMR	10	160 454
- hors de la RMR	10	11 887
- total de la MRC	**20**	**172 341**
2) RMR de Trois-Rivières		
• MRC de Francheville		
- comprises dans la RMR	8	128 320
- hors de la RMR	8	12 221
- total de la MRC	**16**	**140 541**
• MRC de Bécancour[1]	12	19 536
3) RMR de Sherbrooke[2]		
• MRC de la Région-Sherbrookoise	9	138 013
• MRC de Coaticook[1]	11	16 449
• MRC Le Haut-Saint-François[1]	16	21 571
• MRC Le Val Saint-François[1]	18	28 143

Notes : Les données sur la population sont celles du recensement de 1996. Le nombre de municipalités tient compte des regroupements approuvés par décret jusqu'au 20 février 2000.

(1) MRC dont une seule municipalité fait partie de la RMR .

(2) Excluant la MRC de Memphrémagog, traitée à l'annexe 3 à cause de la présence de l'AR de Magog sur son territoire.

ANNEXE 5 : LE TERRITOIRE DES COMMUNAUTÉS MÉTROPOLITAINES

A- La Communauté métropolitaine de Montréal

Le territoire proposé, qui correspond sensiblement à celui de la région métropolitaine de recensement (RMR) de Montréal, à l'exception de l'agglomération de Saint-Jérôme et avec certains autres ajustements, comprendrait les municipalités suivantes :

- **Les 28 municipalités faisant partie de la Communauté urbaine de Montréal :**

Anjou	Montréal-Est
Baie-d'Urfé	Montréal-Nord
Beaconsfield	Montréal-Ouest
Côte-Saint-Luc	Outremont
Dollard-des-Ormeaux	Pierrefonds
Dorval	Pointe-Claire
L'Île de Dorval	Roxboro
Hampstead	Saint-Laurent
Kirkland	Saint-Léonard
Lachine (incluant Saint-Pierre)	Sainte-Anne-de-Bellevue
LaSalle	Sainte-Geneviève
L'Île-Bizard	Senneville
Mont-Royal	Verdun
Montréal	Westmount

- **La Ville de Laval**

- **Sur la rive et la couronne Nord :**

  - la Ville de Mirabel
  - les sept municipalités de la MRC de Thérèse-de-Blainville, toutes comprises dans la RMR :

Blainville	Rosemère
Boisbriand	Sainte-Anne-des-Plaines
Bois-des-Fillion	Sainte-Thérèse
Lorraine	

- les sept municipalités de la MRC des Deux-Montagnes, toutes comprises dans la RMR :

Deux-Montagnes	Saint-Eustache
Oka	Saint-Joseph-du-Lac
Pointe-Calumet	Saint-Placide
Sainte-Marthe-sur-le-Lac	

- les quatre municipalités de la MRC Les Moulins, toutes comprises dans la RMR :

Lachenaie	Mascouche
La Plaine	Terrebonne

- les six municipalités de la MRC de l'Assomption comprises dans la RMR, excluant les deux n'en faisant pas partie (l'Épiphanie-ville et l'Épiphanie-paroisse) :

Charlemagne	Repentigny
L'Assomption	Saint-Gérard-Majella
Le Gardeur	Saint-Sulpice

- les deux municipalités de la MRC D'Autray faisant partie de la RMR, sur les 17 que compte cette MRC :

Lavaltrie	Saint-Antoine-de-Lavaltrie

Note : Certaines municipalités de la rive et de la couronne Nord, quoique comprises dans la RMR de Montréal, sont exclues : le Canton de Gore (MRC d'Argenteuil), parce qu'il s'agit de la seule municipalité de cette MRC à faire partie de la RMR, et les municipalités de la MRC de la Rivière-du-Nord, dont les quatre constituant l'agglomération de Saint-Jérôme, considérée comme distincte à cause de son rôle de centre de services de la région des Laurentides, de même que la municipalité de Saint-Colomban.

- **Sur la rive et la couronne Sud :**

- les six municipalités de la MRC de Champlain, toutes comprises dans la RMR :

Brossard	Longueuil
Greenfield Park	Saint-Hubert
LeMoyne	Saint-Lambert

- les onze municipalités de la MRC de Roussillon, toutes comprises dans la RMR :

Candiac
Châteauguay
Delson
La Prairie
Léry
Mercier
Saint-Constant
Sainte-Catherine
Saint-Isidore
Saint-Mathieu
Saint-Philippe

- les sept municipalités de la MRC Lajemmerais, incluant non seulement les quatre comprises dans la RMR, mais aussi les trois n'en faisant pas partie (voir les astérisques), de façon à incorporer le port de Contrecoeur qui constitue le prolongement du port de Montréal :

Boucherville
Calixa-Lavallée*
Contrecoeur*
Saint-Amable
Sainte-Julie
Varennes
Verchères*

- les neuf municipalités de la MRC de la-Vallée-du-Richelieu faisant partie de la RMR, sur les 14 que compte cette MRC :

Beloeil
Carignan
Chambly
McMasterville
Mont-Saint-Hilaire
Otterburn Park
Saint-Basile-le-Grand
Saint-Bruno-de-Montarville
Saint-Mathieu-de-Beloeil

- les onze municipalités de la MRC de Vaudreuil-Soulanges faisant partie de la RMR, sur les 23 que compte cette MRC :

Hudson
Les Cèdres
L'Île-Cadieux
L'Île-Perrot
Notre-Dame-de-l'Île-Perront
Pincourt
Pointe-des-Cascades
Saint-Lazare
Terrasse-Vaudreuil
Vaudreuil-Dorion
Vaudreuil-sur-le-Lac

- les deux municipalités de la MRC de Rouville faisant partie de la RMR, sur les neuf que compte cette MRC :

Richelieu
Saint-Mathias

- les trois municipalités de la MRC de Beauharnois-Salaberry faisant partie de la RMR, sur les onze que compte cette MRC (dont trois comprises dans l'agglomération de Valleyfield) :

Beauharnois
Maple Grove
Melocheville

B- <u>La Communauté métropolitaine de Québec</u>

Le territoire proposé, qui correspond sensiblement à celui de la région métropolitaine de recensement (RMR) de Québec avec certains ajustements, comprendrait les municipalités suivantes :

- les 13 municipalités de la Communauté urbaine de Québec :

Beauport
Cap-Rouge
Charlesbourg
Lac-Saint-Charles
L'Ancienne-Lorette
Loretteville
Québec
Saint-Augustin-de-Desmaures
Sainte-Foy
Saint-Émile
Sillery
Val-Bélair
Vanier

- les neuf municipalités de la MRC de la Jacques-Cartier, toutes comprises dans la RMR; la MRC conserverait la responsabilité du territoire non organisé (TNO) du Lac Croche :

Fossambault-sur-le-Lac
Lac-Beauport
Lac-Delage
Lac-Saint-Joseph
Sainte-Brigitte-de-Laval
Saint-Gabriel-de-Valcartier
Shannon
Sainte-Catherine-Jacques-Cartier
Stoneham-et-Tewkesbury

- les trois municipalités de la MRC de la Côte-de-Beaupré comprises dans la RMR, plus les six autres non comprises dans la RMR (voir les astérisques), de façon à incorporer le secteur du Mont-Sainte-Anne, celui du Cap-Tourmente et le site d'enfouissement de Saint-Tite-des-Caps; la MRC conserverait la responsabilité des territoires non organisés (TNO) du Lac-Jacques-Cartier et de Sault-au-Cochon :

Beaupré*
Boischatel
Château-Richer
L'Ange-Gardien
Sainte-Anne-de-Beaupré*
Saint-Férréol-les-Neiges*
Saint-Joachim*
Saint-Louis/Cap-Tourmente*
Saint-Tite-des-Caps*

- les six municipalités de la MRC de l'Île-d'Orléans, toutes comprises dans la RMR :

Sainte-Famille
Sainte-Pétronille
Saint-François
Saint-Jean
Saint-Laurent-de-l'Île-d'Orléans
Saint-Pierre-de-l'Île-d'Orléans

- les huit municipalités de la MRC des Chutes-de-la-Chaudière, toutes comprises dans la RMR :

Charny
Sainte-Hélène-de-Breakeyville
Saint-Étienne-de-Lauzon
Saint-Jean-Chrysostome
Saint-Nicolas
Saint-Rédempteur
Saint-Romuald
Saint-Lambert-de-Lauzon

- les trois municipalités de la MRC Desjardins comprises dans la RMR, excluant celle qui n'y est pas comprise (Saint-Henri-de-Lévis) :

Lévis
Pintendre
Saint-Joseph/Pointe-de-Lévy

- la seule municipalité de la MRC de Bellechasse comprise dans la RMR, soit Beaumont.

C- La Communauté métropolitaine de l'Outaouais

Le territoire proposé, qui correspond sensiblement à la région métropolitaine de recensement (RMR) de l'Outaouais, comprendrait les municipalités suivantes :

- Les cinq municipalités faisant partie de la Communauté urbaine de l'Outaouais :

Aylmer
Buckingham
Gatineau
Hull
Masson-Angers

- Les sept municipalités de la MRC des Collines-de-l'Outaouais, incluant les cinq faisant partie de la RMR et les deux n'en faisant pas partie (voir les astérisques) :

Cantley
Chelsea
L'Ange-Gardien*
La Pêche
Notre-Dame-de-la-Salette*
Pontiac
Val-des-Monts

Les tableaux qui suivent résument la composition des territoires proposés pour les trois communautés métropolitaines.

TABLEAU 5.1 : LA COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL	TERRITOIRES DE RÉFÉRENCE						TERRITOIRE PROPOSÉ[4]	
	RMR[1]		CDM[2]		AMT[3]			
	Popul.	Mun.	Popul.	Mun.	Popul.	Mun.	Popul.	Mun.
Communauté urbaine de Montréal (CUM)	**1 775 846**	**28**	**1 775 846**	**28**	**1 775 846**	**28**	**1 775 846**	**28**
Laval	**330 393**	**1**	**330 393**	**1**	**330 393**	**1**	**330 393**	**1**
Rive et couronne Nord :								
Mirabel	22 689	1	22 689	1	-	-	22 689	1
MRC de Thérèse-De-Blainville[5]	119 240	7	119 240	7	119 240	7	119 240	7
MRC Deux-Montagnes [5] [6]	78 960	7	78 960	7	74 469	5	78 960	7
MRC des Moulins[5]	103 213	4	103 213	4	103 213	4	103 213	4
MRC de L'Assomption[5] [7]	95 296	6	102 188	8	79 723	4	95 296	6
MRC D'Autray[8]	10 206	2	—	—	—	—	10 206	2
MRC d'Argenteuil[9]	1 133	1	—	—	—	—	—	—
MRC de La-Rivière-du-Nord[10]	5 569	1	—	—	—	—	—	—
Sous-total	**436 306**	**29**	**426 290**	**27**	**376 645**	**20**	**429 604**	**27**
Rive et couronne Sud :								
MRC de Champlain[5]	314 306	6	314 306	6	314 306	6	314 306	6
MRC de Roussillon[5]	132 167	11	132 167	11	132 167	11	132 167	11
MRC de Lajemmerais [11]	84 966	4	95 618	7	84 966	4	95 618	7
MRC de La Vallée-Du-Richelieu [12]	106 449	9	116 745	14	106 449	9	106 449	9
MRC de Vaudreuil-Soulanges [13]	69 292	11	69 292	11	64 651	10	69 292	11
MRC de Rouville[14]	8 725	2	—	—	8 725	2	8 725	2
MRC de Beauharnois-Salaberry[15]	11 527	3	—	—	2 606	1	11 527	3
Sous-total	**727 432**	**46**	**728 128**	**49**	**713 870**	**43**	**738 084**	**49**
TOTAL	**3 269 977**	**104**	**3 260 657**	**105**	**3 196 754**	**92**	**3 273 927**	**105**

Notes : Les données sur la population sont celles du recensement de 1996 et le nombre de municipalités tient compte des regroupements approuvés jusqu'au 25 mars 2000. Voir notes (1) à (15) sur la page 125.

NOTES DU TABLEAU 5.1

(1) Il s'agit de la RMR de Montréal (108 municipalités), moins l'AR primaire de Saint-Jérôme (4 municipalités), qui sera traitée à part, et la réserve de Kahnawake.

(2) Il s'agit du territoire prévu pour la Commission de développement de la métropole (CDM).

(3) Il s'agit du territoire assujetti à l'Agence métropolitaine de transport (AMT).

(4) Dans le territoire proposé, sont retenues les municipalités faisant partie de la RMR, avec certaines exclusions (canton de Gore, municipalités de la MRC de la Rivière-du-Nord) et certains ajouts (municipalités de la MRC Lajemmerais situées hors de la RMR).

(5) Pour ces MRC, le territoire proposé comprend toutes les municipalités de la MRC.

(6) Toutes les municipalités de cette MRC font partie de la RMR et de la CDM. Par contre seules 5 municipalités sur les 7 de la MRC font partie de l'AMT (Saint-Eustache, Deux-Montagnes, Sainte-Marthe, Saint-Joseph, Pointe-Calumet).

(7) Dans cette MRC, 2 municipalités (l'Épiphanie ville et paroisse) ne font pas partie de la RMR et 4 (l'Épiphanie ville et paroisse, l'Assomption, Saint-Gérard-Majella) ne font pas partie de l'AMT. Les 6 municipalités de la MRC comprises dans la RMR sont retenues dans le territoire proposé.

(8) La RMR comprend 2 des 18 municipalités de cette MRC, soit Lavaltrie et Saint-Antoine-de-Lavaltrie.

(9) Seul le Canton de Gore est compris dans la RMR, sur les 13 municipalités de cette MRC. Il est exclu du territoire proposé.

(10) Sur les 9 municipalités de cette MRC, 5 font partie de la RMR. Lorsqu'on exclut les 4 constituant l'AR primaire de Saint-Jérôme, (Bellefeuille, Lafontaine, Saint-Antoine, Saint-Jérôme), la seule ville restante de la RMR est celle de Saint-Colomban. Elle est cependant exclue du territoire proposé.

(11) Seules 4 municipalités de cette MRC font partie de la RMR et de l'AMT (Boucherville, Saint-Amable, Sainte-Julie et Varennes). Pour le territoire proposé, la MRC complète est cependant retenue, afin d'incorporer le port de Contrecoeur qui constitue le prolongement de celui de Montréal.

(12) Les municipalités de cette MRC retenues dans le territoire proposé sont celles qui font partie de la RMR et de l'AMT (9 sur 14), soit Beloeil, Carignan,Chambly, McMasterville, Mont-Saint-Hilaire, Otterburn Park, Saint-Basile-le-Grand, Saint-Bruno-de-Montarville, Saint-Mathieu-de-Beloeil.

(13) Les municipalités de cette MRC retenues dans le territoire proposé sont celles qui font partie de la RMR (11 sur 23), soit Hudson, Les Cèdres, l'île-Cadieux, l'Île-Perrot, Notre-Dame-de-l'Île-Perrot, Pincourt, Pointe-des-Cascades, Saint-Lazare, Terrasse-Vaudreuil, Vaudreuil-Dorion, Vaudreuil-sur-le-Lac. Elles font partie de l'AMT, sauf Les Cèdres.

(14) La RMR et l'AMT comprennent 2 des 10 municipalités de cette MRC, soit Richelieu et Saint-Mathias.

(15) La RMR comprend 3 des 14 municipalités de cette MRC, soit Beauharnois, Maple Grove et Melocheville et l'AMT ne comprend que Maple Grove. Le territoire proposé inclut les 3 municipalités de la RMR.

TABLEAU 5.2 : LA COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE QUÉBEC	RMR (RÉFÉRENCE)		TERRITOIRE PROPOSÉ[1]	
	Popul.	Mun.	Popul.	Mun.
Communauté urbaine de Québec (CUQ)	504 235	13	504 235	13
MRC de la Jacques-Cartier[2]	24 819	9	24 819	9
MRC de la Côte-de-Beaupré [2][3]	10 572	3	21 632	9
MRC de l'Île-d'Orléans	6 892	6	6 892	6
MRC des Chutes-de-la-Chaudière	75 598	8	75 598	8
MRC Desjardins[4]	47 336	3	47 336	3
MRC de Bellechasse[5]	2 067	1	2 067	1
TOTAL	**671 519**	**43**	**682 579**	**49**

Notes :

(1) Territoire proposé : municipalités comprises dans la RMR, plus celles de la MRC de la Côte-de-Beaupré.

(2) Les TNO actuellement confiés à ces MRC continueraient de relever de leur responsabilité.

(3) Pour cette MRC, les 3 municipalités comprises dans la RMR et les 6 n'en faisant pas partie sont incorporées dans le territoire proposé.

(4) Le territoire proposé exclut Saint-Henri, qui ne fait pas partie de la RMR.

(5) La municipalité de Beaumont, quoique constituant la seule municipalité de sa MRC à faire partie de la RMR, est incorporée dans le territoire proposé.

TABLEAU 5.3 : La COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE L'OUTAOUAIS	RMR (RÉFÉRENCE)		TERRITOIRE PROPOSÉ	
	Popul.	Mun.	Popul.	Mun.
Communauté urbaine de l'Outaouais (CUO)	217 609	5	217 609	5
MRC des Collines-de-l'Outaouais [1]	29 463	5	33 662	7
TOTAL	**247 072**	**10**	**251 271**	**12**

Notes :

(1) Le territoire proposé retient le territoire complet de cette MRC, ajoutant les municipalités de l'Ange-Gardien et de Notre-Dame-de-la-Salette aux 5 municipalités comprises dans la RMR.

TABLEAU 5.4 : LES MRC COMPRISES EN PARTIE DANS LES RMR DE QUÉBEC ET DE MONTRÉAL[1]	Popul.	Mun.
Bellechasse	29 674	19
D'Autray	37 553	17
La Vallée-du-Richelieu	21 632	9
Rouville	30 177	9
Vaudreuil-Soulanges	95 318	23

Notes :

(1) Abstraction faite de la MRC de Beauharnois-Salaberry, traitée à l'annexe 3 à cause de la présence de l'AR de Valleyfield sur son territoire, de la MRC d'Argenteuil, à cause de l'AR de Lachute, et de la MRC de la Rivière du Nord, à cause de l'AR de Saint-Jérôme.

ANNEXE 6 : LES COMMUNAUTÉS MÉTROPOLITAINES DE QUÉBEC, DE MONTRÉAL ET DE L'OUTAOUAIS

LES CARACTÉRISTIQUES COMMUNES	LES PARTICULARITÉS
1) LES COMPÉTENCES	
Compétences à l'échelle de l'agglomération - Planification de l'aménagement du territoire - Transport en commun - Financenent du logement social - Développement économique - Planification de la gestion des matières résiduelles - Équipements, activités et services à vocation supralocale - Partage de la croissance de l'assiette foncière	
Compétences à l'échelle des actuelles communautés urbaines - Assainissement des eaux - Planification de la sécurité incendie - Planification de la sécurité civile - Évaluation foncière - Fonds d'investissements	- Organisation des services policiers (Montréal) - Promotion touristique (Québec) - Élimination des déchets (Québec) - Approvisionnement en eau potable (Outaouais) - Aide aux CLD (Outaouais)
2) LE TERRITOIRE La Communauté métropolitaine remplace la communauté urbaine et se superpose aux MRC sur le reste de son territoire, qui correspond sensiblement à la RMR	- C.M. de Montréal : la RMR, sauf Saint-Jérôme et avec toute la MRC Lajemmerais - C.M. de Québec : la RMR , avec toute la MRC de la Côte-de-Beaupré - C.M. de l'Outaouais : la RMR avec certains ajustements en périphérie
3) LES DIRIGEANTS Un certain nombre de maires sont membres d'office. Les autres conseillers sont désignés soit par les conseils municipaux de leur ville (villes majeures), soit par les conseils des MRC, par des collèges électoraux de maires de leur secteur de l'agglomération	- C.M. de Montréal : 31 membres, dont 3 maires d'office, (Montréal, Laval et Longueuil), 11 conseillers désignés par leur conseil municipal (Montréal et Laval) et 17 conseillers désignés par les autres maires parmi leurs pairs - C.M. de Québec : 11 membres, dont 5 maires d'office (Québec, Sainte-Foy, Charlesbourg, Beauport et Lévis), 2 conseillers désignés par leur conseil municipal (Québec) et 4 conseillers désignés par les autres maires parmi leurs pairs - C.M. de l'Outaouais : 9 membres, dont 4 maires désignés d'office, 4 conseillers municipaux et un préfet
4) LE FINANCEMENT - Quote-parts des municipalités locales - Tarification - Partage de la croissance de l'assiette foncière - Taxes sur l'essence et droits sur l'immatriculation - Péages et taxe sur le stationnement, éventuellement	

ANNEXE 7 : TRANSFERTS DIRECTS ET INDIRECTS ET AIDE IMPLICITE AUX MUNICIPALITÉS LOCALES (ANNÉE FINANCIÈRE 1999)

Mun.	Population a	Classe de population	Aide totale b	Per capita c=(b / a)	Budget d	Importance En % E= (b/d)
254	81 173	1 à 499	61 505 949	758	92 369 493	67%
334	247 083	500 à 999	103 536 041	419	201 344 839	51%
184	226 287	1 000 à 1 499	71 803 677	317	164 378 324	44%
126	217 116	1 500 à 1 599	57 600 393	265	169 829 626	34%
138	334 543	2 000 à 2 999	70 272 308	210	257 160 733	27%
75	261 873	3 000 à 3 999	58 762 320	224	239 167 447	25%
42	189 015	4 000 à 4 999	30 259 776	160	175 775 161	17%
1 153	**1 557 090**	**Les moins de 5 000**	**453 740 464**	**291**	**1 300 025 623**	**35%**
77	531 376	5 000 à 9 999	57 945 185	109	482 264 226	12%
77	1 224 932	10 000 à 24 999	144 868 201	118	1 451 026 254	10%
27	943 875	25 000 à 49 999	110 550 446	117	1 157 207 862	10%
16	1 083 551	50 000 à 99 999	151 125 526	139	1 440 219 883	10%
5	1 742 712	100 000 et +	357 348 362	205	2 894 353 303	12%
202	**5 526 446**	**Les 5 000 et plus**	**821 837 720**	**149**	**7 425 071 528**	**11%**
1 355	**7 083 536**	**Totaux**	**1 275 578 184**	**180**	**8725097 151**	**15%**

Source: Données extraites des prévisions budgétaires des municipalités pour l'année 1999.

Note: Les montants de la colonne b) comprennent:

- les transferts conditionnels versés aux municipalités locales, notamment l'aide à la voirie locale, à l'assainissement des eaux, à l'aqueduc et aux égouts, aux infrastructures, aux bibliothèques et aux équipements culturels;
- les transferts inconditionnels aux municipalités locales, notamment ceux pour le regroupement municipal, les compensations pour les droits sur les divertissements et la subvention à Québec pour son statut de capitale;
- l'aide financière accordée aux communautés urbaines et aux organismes publics de transport en commun, qui constitue une aide indirecte, et qui est répartie entre les municipalités locales;
- l'aide implicite résultant du financement par le gouvernement d'une partie des services de base de la Sûreté du Québec et de la voirie régionale, ainsi que des subventions gouvernementales à la Société québécoise d'assainissement des eaux reliées au service de la dette des stations municipales d'épuration des eaux.

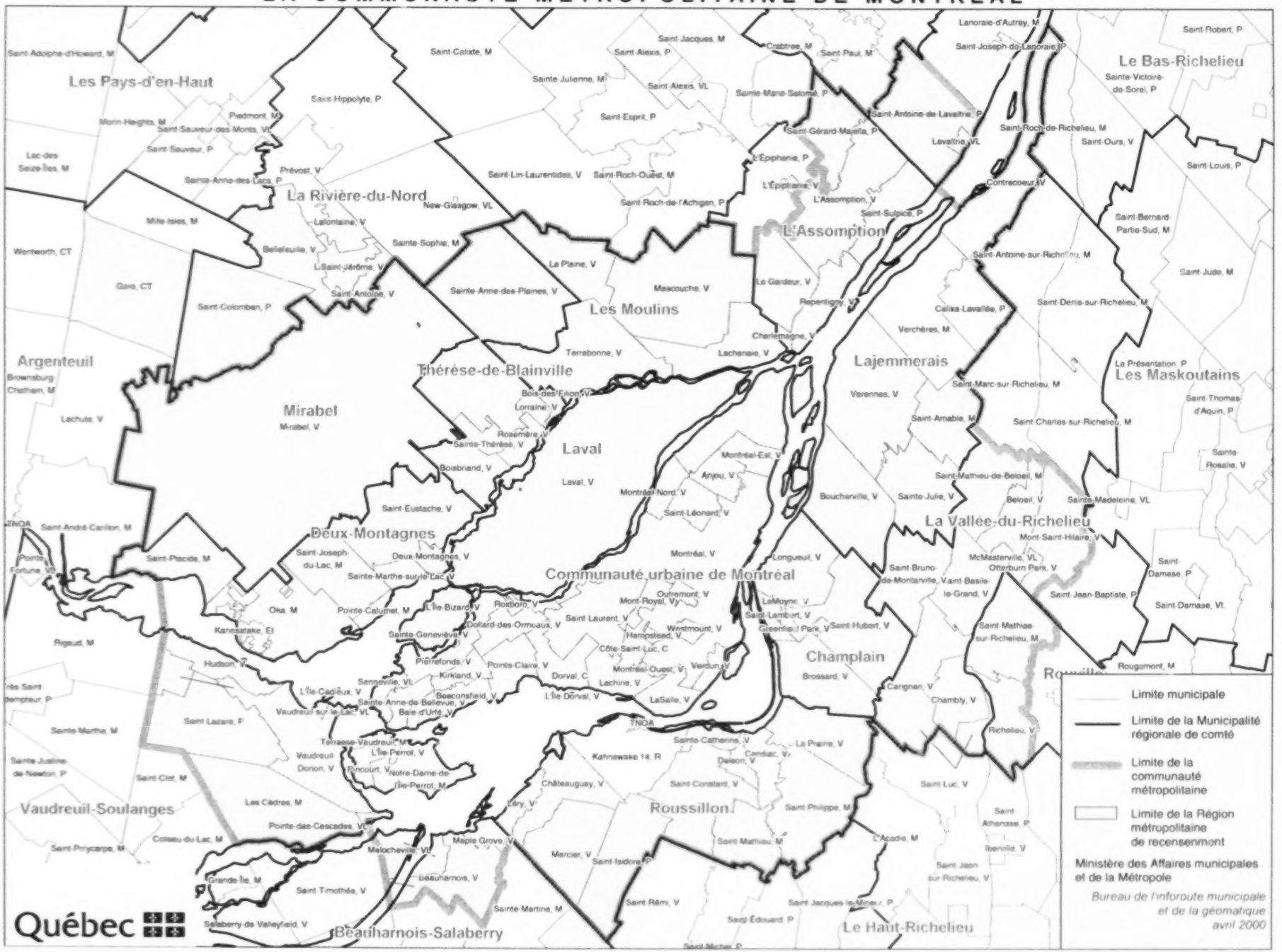
ANNEXE 8 : PERSPECTIVES DÉMOGRAPHIQUES DES RÉGIONS MÉTROPOLITAINES DE RECENSEMENT (RMR) 1996-2026

CROISSANCE ANNUELLE MOYENNE[1]						
	NOMBRE			POURCENTAGE		
	1986-1996	1996-2011	2011-2026	1986-1996	1996-2011	2011-2026
Le Québec	56 500	25 200	9 300	0,8	0,3	0,1
RMR de Montréal	33 700	20 200	11 000	1,1	0,6	0,3
RMR de Québec	7 000	2 400	200	1,2	0,3	0,02
RMR de Hull	4 600	2 000	1 200	2,3	0,7	0,4
RMR de Chicoutimi	200	- 700	- 800	0,1	- 0,4	- 0,5
RMR de Sherbrooke	1 500	800	300	1,2	0,5	0,2
RMR de Trois-Rivières	1 100	70	- 300	0,9	0,05	- 0,2

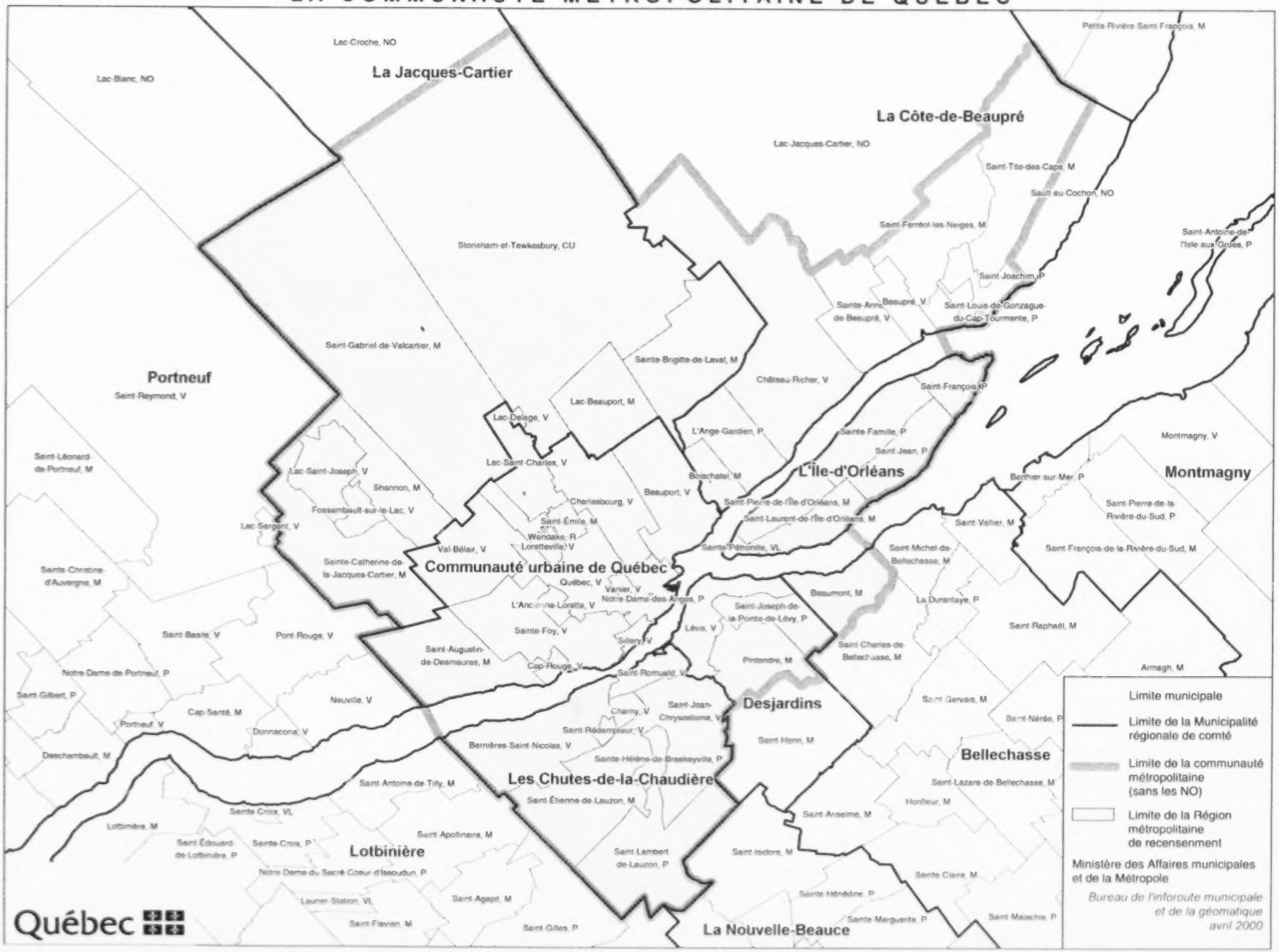
Source : Institut de la statistique du Québec, février 2000.

(1) Il s'agit de la croissance selon le scénario A de référence (taux de fécondité de 1,5 enfant par femme en 2000; solde migratoire externe de + 12 000 personnes en 2002).

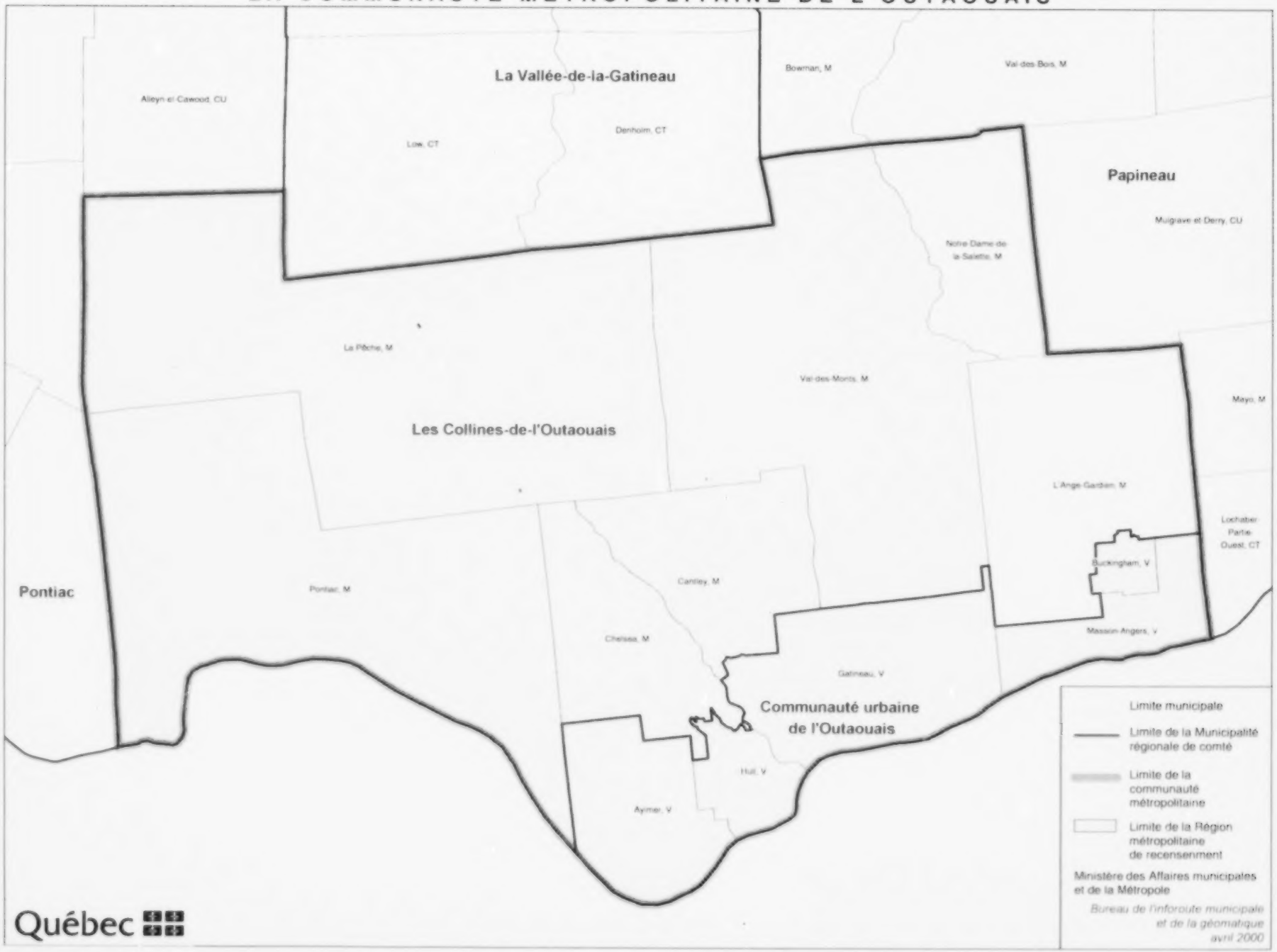
LA COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL



LA COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE QUÉBEC



LA COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE L'OUTAOUAIS



Québec

Ministère des
Affaires municipales
et de la Métropole